

Grund zur Hoffnung? Die Afrikanische Union und der Darfur-Konflikt

El Ouazghari, Karima

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

El Ouazghari, K. (2007). *Grund zur Hoffnung? Die Afrikanische Union und der Darfur-Konflikt*. (HSFK-Report, 14/2007). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-283339>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Karima El Ouazghari

Grund zur Hoffnung?

Die Afrikanische Union und der Darfur-Konflikt

HSFK-Report 14/2007



Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse :

HSFK • Leimenrode 29 • 60322 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 • Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: elouazghari@hsfk.de • Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-937829-62-3

Euro 6,-

Zusammenfassung

2002 war das Geburtsjahr einer neuen panafrikanischen Organisation: Die Afrikanische Union (AU). Sie setzte es sich zum Ziel, die Konflikte Afrikas langfristig zu lösen und dem kriegsgepeinigten Kontinent, der hierzulande vielen als verloren gilt, Grund zur Hoffnung auf Frieden zu geben. Es ist nicht der erste Versuch, mit einer panafrikanischen Organisation dem Ziel eines friedlichen und sicheren Afrikas näher zu kommen. Ihre Vorgängerorganisation, die Organisation für Afrikanische Einheit (*Organisation for African Unity*, OAU), vermochte dieses hehre Ziel in ihrem beinahe vierzigjährigen Bestehen jedoch nicht annähernd zu erreichen. Es stellt sich die Frage, ob es sich bei der Gründung der AU um mehr als einen Namenswechsel handelt. Der vorliegende Report geht dieser Frage nach und beleuchtet die AU als Sicherheitsorganisation. Bietet die AU Grund zur Hoffnung für den afrikanischen Kontinent?

Da es sich bei der AU um eine sehr junge Organisation handelt, sind die Erfahrungen mit ihrer Tätigkeit als Sicherheitsorganisation sehr begrenzt; daher wird in zwei Schritten vorgegangen. Zunächst einmal soll eine Untersuchung ihrer Formmerkmale Rückschlüsse auf das Handlungspotenzial der AU erlauben. Es handelt sich hierbei um den Grad der Institutionalisierung; den Grad, in dem die Organisation von ihren Mitgliedsstaaten die Abgabe von Souveränitätsrechten verlangt sowie das Ausmaß der zivilgesellschaftlichen Kooperation. Die Analyse dieser Formmerkmale zeigt, dass sie überwiegend ein Potenzial aufweist, welches erfolgreiche Konfliktverhinderung und -lösung erwarten lässt.

Die relativ häufigen Treffen im Rahmen der AU, die nicht nur auf die Ebene der Staats- und Regierungschefs beschränkt bleiben, zeugen von einem vergleichsweise hohen Institutionalisierungsgrad. Die Bestimmung des Grades an Souveränitätsabgabe verdeutlicht, dass der entscheidende Unterschied der AU zu ihrer Vorgängerorganisation das neue Interventionsrecht nach Artikel 4 (h) der Gründungsakte darstellt. Nach diesem zentralen Artikel darf die AU im Falle von Kriegsverbrechen, Völkermorden und Verbrechen gegen die Menschlichkeit in einem Mitgliedsstaat intervenieren. Diese und andere wichtige Bestimmungen zeigen, dass die AU vom Prinzip der OAU, nämlich die Unantastbarkeit staatlicher Souveränität, abgerückt ist und das Prinzip der konditionalen staatlichen Souveränität umzusetzen versucht. Sollte ein Staat nicht in der Lage oder willens sein, seine Bevölkerung zu beschützen, wird die Verantwortung an die panafrikanische Organisation übertragen. Die Souveränitätsabgabe erfolgt durch Mehrheitsentscheidungen: Im Gegensatz zur OAU hat die AU das Konsensprinzip aufgegeben. Die zivilgesellschaftliche Kooperation ist zwar bescheiden, aber es zeigen sich deutliche Entwicklungen und Bemühungen, auch zivilgesellschaftliche Akteure in die Arbeit der AU zu integrieren; nicht zuletzt mit der Schaffung eines neuen Organs, dem Wirtschafts-, Sozial- und Kulturrat (*Economic Social and Cultural Council*, ECOSOCC), der dieses Ziel verfolgt.

Im zweiten Schritt wird der Frage nachgegangen, inwiefern die AU ihre neuen Möglichkeiten in dem bisher einzig vorhandenen Fall eines sicherheitspolitischen Eingriffs auch genutzt hat. Hierfür richtet sich der Fokus der Betrachtung auf die friedensfördernden Leistungen der AU im Zusammenhang mit dem Darfur-Konflikt. Zunächst wird die

Vorgeschichte des Konfliktes, seine Ursachen und sein Verlauf kurz skizziert, um den Konflikt zu verstehen. Es handelt sich um einen überaus komplexen Konflikt immensen Ausmaßes.

Die AU verfolgte innerhalb des Konfliktes zwei Ziele: Zum einen sollten die Gewalt und die humanitäre Krise in der Region beendet werden. Zum anderen war sie ebenfalls um eine langfristige politische Lösung des Konfliktes bemüht. Nachdem diese Bemühungen der AU genauer unter die Lupe genommen wurden, kann bezüglich ihrer Formmerkmale zunächst festgestellt werden, dass die Mission der AU in Darfur nicht unter Artikel 4 (h) der Gründungsakte durchgeführt wurde. Vielmehr war sie vom Einverständnis der sudanesischen Regierung abhängig. Allerdings trug die Möglichkeit einer erzwungenen Intervention sicherlich dazu bei, das Einverständnis der sudanesischen Regierung herbeizuführen, die sich anfangs so vehement gegen eine Mission gewehrt hatte. In der Notwendigkeit der Einwilligung Khartums lag eine Hauptschwäche der gesamten Mission, deren Mandat dadurch litt und die daher nicht in der Lage war, Waffenstillstandsbrüche effektiv zu verhindern. Nichtsdestotrotz hat die *African Union Mission in Sudan* (AMIS) zumindest einen kleinen Beitrag zur Verbesserung der Sicherheitssituation in Darfur geleistet, was sie in erster Linie ihrem Abschreckungseffekt verdankte.

Neben dem Mangel an politischem Willen wird die Umsetzung ihrer neuen Möglichkeiten durch einen weiteren Faktor erschwert und bisher verhindert: Die AU im Allgemeinen und ihre Mission in Darfur im Besonderen waren und sind beständig unterfinanziert und damit dem Ausmaß und der Komplexität des Konfliktes nicht gewachsen. Wenn die internationale Gemeinschaft ihren propagierten Slogan „Afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme“ ernst meint, muss sie sich ihrer Verantwortung für das Gelingen der AU stellen: Zur Erfüllung ihrer ehrgeizigen Ziele braucht die AU Mittel, die in Afrika nur begrenzt zur Verfügung stehen. Hier ist die internationale Gemeinschaft gefragt.

Schlussfolgernd wird festgehalten, dass die Gründung der AU zwar durchaus zu einer gewissen, wenn auch nicht übertriebenen Hoffnung berechtigt. Die AU selbst verfügt über ein großes Handlungspotenzial, das bisher allerdings bei weitem noch nicht ausgeschöpft wurde. Es wird sich in Zukunft zeigen, ob die Mitgliedsstaaten den politischen Willen und die Mittel aufbringen können, um den vielversprechenden rechtlichen und institutionellen Rahmen der AU auch zu füllen.

Inhalt

1.	Einleitung: Fragestellung und Vorgehen	1
2.	Handlungspotenzial internationaler Organisationen	2
2.1	Institutionalisierungsgrad	2
2.2	Grad der Souveränitätsabgabe	3
2.2.1	Delegation	3
2.2.2	Abstimmungsmodus	3
2.3	Zivilgesellschaftliche Kooperation	4
3.	Das Handlungspotenzial der AU: Formmerkmale	4
3.1	Institutionalisierungsgrad	4
3.2	Grad der Souveränitätsabgabe: Das neue Interventionsrecht	10
3.2.1	Delegation? Kompetenzen der AU-Organe	11
3.2.2	Abstimmungsmodus	12
3.2.3	Einschätzung des Grades an Souveränitätsabgabe	12
3.3	Zivilgesellschaftliche Kooperation	13
4.	„AU in practice“: Ihr Engagement im Darfur-Konflikt	16
4.1	Der Darfur-Konflikt: Hintergründe und Verlauf	16
4.2	Vom Waffenstillstand zur AMIS II-E	21
4.3	Hilfe von der UNO: Von AMIS zu UNAMID	25
4.4	Friedensgespräche: Ein diplomatisches Gerangel	27
4.5	Darfur und die Formmerkmale der AU	29
4.6	Beurteilung der Leistung der AU in Darfur	31
5.	Fazit: Grund zur Hoffnung?	33
	Literaturverzeichnis	35
	Abkürzungsverzeichnis	39

1. Einleitung: Fragestellung und Vorgehen

Afrika gilt hierzulande vielen als der „verlorene Kontinent“. Nicht zuletzt trägt zu diesem einseitigen Eindruck eine Berichterstattung bei, die nach dem herkömmlichen Muster die Katastrophenmeldungen – Kriege, Massaker, Hunger, Korruption, diktatorische Exzesse – in den Vordergrund stellt und sich über Fortschritt, Frieden, zivilgesellschaftliche Aktivitäten und andere gute Nachrichten weitgehend ausschweigt. Diejenigen, die ein ausgewogeneres Bild zu zeichnen versuchen, konzentrieren sich meistens auf erfolgreiche Entwicklungsversuche, Demokratisierungs- und Friedensprozesse und stellen positive Beispiele wie Botswana, Mali oder Südafrika in den Vordergrund. Selten werden die vielfältigen Anstrengungen in Afrika in den Blickpunkt gerückt, mit Hilfe von internationalen Institutionen zur Befriedung und Entwicklung des Kontinents beizutragen. Dabei ist dies aus europäischer Perspektive besonders interessant, schmeichelt man sich doch, mit der EU das Fortschrittsmodell zwischen- und überstaatlicher Beziehungen zu verwirklichen.

Die Gründung der Afrikanischen Union (AU) im Jahre 2002 weckte die Hoffnung auf eine neue afrikanische Einheit, die dem kriegsgepeinigten Kontinent Frieden, Sicherheit und Wohlstand bringen sollte. Ihre Vorgängerorganisation, die Organisation für Afrikanische Einheit (*Organisation for African Unity*, OAU), vermochte dies in ihrem fast vierzigjährigen Bestehen nicht annähernd zu erreichen. Viele Beobachter nahmen die Gründung der AU als ein überraschendes Ereignis wahr. Insbesondere die Geschwindigkeit, mit der dieser Prozess vonstatten ging, sei das rätselhafteste Ereignis zwischenstaatlicher Kooperation in der Geschichte Afrikas (Mathews 2001, Magliveras/Naldi 2002, Packer/Rukare 2002). Hatte der Vorsitzende der AU-Kommission, Alpha Oumar Konaré, mit folgender Aussage Recht: „The AU is not the former OAU, they are completely different. The AU will provide the political leadership and take appropriate action without which conflicts cannot be resolved“ (Murithi 2005: 109)? Oder schließt man sich vielmehr der zynischen Feststellung an, dass der einzige Unterschied zwischen der OAU und der AU das „O“ sei?

Die AU ist mit drei Zielen angetreten, die man ihrer Gründungsakte (*Constitutive Act*, CA) entnehmen kann:

- Einheit: Afrika soll lernen, auf dem internationalen Parkett mit einer Stimme zu sprechen.
- Wohlstand: Afrika soll aus der wirtschaftlichen Unterentwicklung befreit werden.
- Frieden und Sicherheit: Die Konflikte Afrikas sollen langfristig gelöst werden.

Der vorliegende Report widmet sich dem Bereich „Frieden und Sicherheit“ und will Licht auf die AU als Sicherheitsorganisation werfen. Ohne Zweifel wird die AU von der Welt zuallererst an ihrer Fähigkeit zum Konfliktmanagement gemessen, welche die unabdingbare Voraussetzung für das Gelingen der AU auch im Bereich Einheit und Wohlstand darstellt. Der Report versucht die Fähigkeit der AU einzuschätzen, staatliche Konflikte zu verhindern und zu lösen. Zu diesem Zweck würde es sich anbieten, die bisherigen Bemühungen der AU als Sicherheitsorganisation direkt zu analysieren und zu bewerten. Da es sich allerdings um eine sehr junge Organisation handelt, liegen bisher nicht genügend Fälle vor, um eine solche umfassende und aussagekräftige Analyse durchzuführen. Die AU hatte bisher kaum Gelegenheit, sich als Sicherheitsorganisation zu beweisen.

Ob die AU den Problemen und Konflikten des Kontinents gewachsen ist, hängt zunächst einmal von den Organisationsformen ab, die sie entwickelt hat, um den afrikanischen Konflikten gerecht zu werden. Daher werden vorab drei institutionelle Kriterien vorgestellt, von denen das Handlungspotenzial internationaler Organisationen (IOs) abhängt. Vor dem Hintergrund dieser drei Kriterien erfolgt dann eine Analyse der institutionellen Formmerkmale der AU. Diese Analyse soll zeigen, ob die panafrikanische Organisation über die Möglichkeiten verfügt, um drohende Konflikte zu verhindern und bereits bestehende zu lösen.

In einem nächsten Schritt wird dann geklärt, ob sie ihre neuen Möglichkeiten in dem bisher einzig vorhandenen Fall auch genutzt hat. Der Konflikt in der westsudanesischen Provinz Darfur war die erste größere Krise, welche die AU zu überstehen hatte. Wie noch aufgezeigt wird, handelt es sich hierbei um einen äußerst komplexen Konflikt enormen Ausmaßes und stellt daher einen sehr schwierigen Fall dar, um daran die Handlungsfähigkeit der AU als Sicherheitsorganisation zu messen. Es ist zumindest fraglich, ob es irgendeinem externen Akteur gelungen wäre, diesen Konflikt zu lösen. Aufgrund mangelnder Alternativen kommt allerdings kein anderer Konflikt für die Untersuchung in Frage, geschweige denn ein Vergleich mehrerer Konflikte. Eine Analyse des Engagements der AU in Darfur soll daher zumindest Rückschlüsse auf die Umsetzung und Bedeutung der vorgestellten Handlungsmöglichkeiten erlauben. Eine umfassende Beurteilung der AU als Sicherheitsorganisation auf alleiniger Grundlage ihres Engagements in Darfur ist allerdings nicht möglich. Die doppelseitige Analyse (auf institutioneller Ebene und bezogen auf die konkrete praktische Umsetzung) hingegen ermöglicht eine begründete und umfassende Einschätzung der AU als Sicherheitsorganisation.

2. Handlungspotenzial internationaler Organisationen

Ob eine IO dazu in der Lage ist, drohende Konflikte zu verhindern und bereits bestehende zu lösen hängt von drei Faktoren ab: dem Institutionalisierungsgrad, dem Grad an Souveränitätsabgabe sowie der zivilgesellschaftlichen Kooperation (vgl. u.a. Boehmer/Gartzke/Nordstrom 2004; Haftel 2007; Haftendorn 1997; Koremenos/Lipson/Snidal 2001; Simmons/Lisa 2002).

2.1 Institutionalisierungsgrad

„Institutionalisierungsgrad“ bezeichnet den Umfang, in dem wichtige institutionelle Aufgaben auf verschiedene Organe einer IO verteilt sind. Davon hängt die Qualität der Informationen ab, die eine IO zur Verfügung stellen kann. „Qualitativ hochwertige“ Informationen geben besonders zuverlässig und glaubwürdig Auskunft über die Interessen, Präferenzen, Handlungen und Absichten anderer Staaten. Daher sind IOs vor allem dann handlungsfähig, wenn sie besonders gut institutionalisiert sind und ihr institutionelles Leben nicht auf gelegentliche Treffen der Regierungschefs beschränkt bleibt. Eine hoch institutionalisierte IO wird deshalb tendenziell handlungsfähiger sein, weil der Austausch von Informationen zum einen regelmäßig und zum anderen auf mehreren Ebenen statt-

findet (Koremenos/Lipson/Snidal 2001: 771f). Dies heißt zwar nicht, dass die ausgetauschten Informationen auch tatsächlich qualitativ hochwertiger sind, erhöht aber die Wahrscheinlichkeit hierfür.

Der Institutionalisierungsgrad einer IO ist aus einem weiteren Grund von Bedeutung: Eine gut institutionalisierte Organisation ermöglicht den Regierungen einen geregelten, kontinuierlichen Gesprächs- und Arbeitskontakt mit allen anderen regionalen Mächten unter für alle verbindlichen Regeln und Agenden. Damit muss nicht für jede bilaterale Beziehung stets von neuem Verhandlungsmodus, Zielsetzung und Tagesordnung ausgehandelt werden. Das spart Reibungsverluste und senkt damit die Transaktionskosten der Außenbeziehungen in der Region (Koremenos/Lipson/Snidal 2004: 782).

Es ist daher danach zu fragen, wie oft und auf welchen Ebenen Treffen zustande kommen und wie spezifiziert diese Treffen sind. Finden die Treffen ausschließlich auf hoher Ebene, d.h. unter ranghohen Regierungsvertretern und unregelmäßig statt, ist von einem niedrigen Institutionalisierungsgrad zu sprechen. Gleiches gilt für IOs, die verstärkt auf sogenannte Ad-hoc-Komitees zurückgreifen. Eine hoch institutionalisierte IO verfügt hingegen über spezielle Organe für bestimmte Aufgaben, in denen Entscheidungen vorbereitet, getroffen und umgesetzt werden.

2.2 Grad der Souveränitätsabgabe

In den meisten Studien herrscht Einigkeit, dass das Handlungspotenzial einer IO erheblich davon abhängt, inwiefern ihre Mitgliedsstaaten Souveränität an die IO abgeben. In diesem Zusammenhang wird danach gefragt, welchen Stellenwert staatlicher Souveränität in zentralen Dokumenten der IO eingeräumt wird. Darüber hinaus wird geklärt, wie die IO bei einer Missachtung von Bestimmungen und Entscheidungen reagieren kann. Verfügt sie über Mechanismen, um zu überwachen, ob Bestimmungen eingehalten werden und um sie gegebenenfalls zwanghaft durchzusetzen (z.B. Sanktionen, gerichtliche Strukturen, Interventionsrecht)? Die Durchsetzungsfähigkeit einer IO kann auf zwei Wegen zum Ausdruck kommen: Zum einen durch supranationale Elemente und zum anderen durch die Abstimmungsmodi, sprich die Notwendigkeit, sich Entscheidungen der Mehrheit zu beugen.

2.2.1 *Delegation*

Der Souveränitätsverlust einer IO kann dadurch erfolgen, dass Entscheidungsbefugnisse an supranationale Organe der IO delegiert werden. Nur ein genauer Blick in die einzelnen Organe der IO und in deren Entscheidungsbefugnisse kann die Frage klären, ob die betreffende IO überhaupt über supranationale Elemente verfügt.

2.2.2 *Abstimmungsmodus*

Wenn keine supranationalen Organe mit weitreichenden Kompetenzen existieren, kommen kollektive Entscheidungen über Abstimmungen der Mitgliedsstaaten zustande. Dabei kann man die verschiedenen Abstimmungsmodi danach bewerten, inwiefern sie sich auf den Grad der Souveränitätsabgabe auswirken. Eine IO wird handlungsfähiger, wenn sich

die Mitgliedsstaaten den Entscheidungen der Mehrheit beugen müssen, falls keine Einigung erzielt wird.

Konsensregelungen bedeuten folglich den geringsten Grad an Souveränitätsabgabe, da hierbei am stärksten staatliche Souveränitätsrechte übertragen werden. In einem solchen Fall genügt ein einziger Staat, um Entscheidungen zu verhindern. Demgegenüber stehen Mehrheitsentscheidungen, die man wiederum differenzieren muss: Entscheidungen mit Zweidrittelmehrheit und solche mit einfacher Mehrheit. Bei Abstimmungen mit einfacher Mehrheit, sind Entscheidungen gegen den Willen eines relativ großen Teils der Mitgliedsstaaten möglich. Daher bedeuten diese den höchsten Grad an Souveränitätsabgabe und erhöhen damit das Handlungspotenzial der Organisation.

2.3 Zivilgesellschaftliche Kooperation

Für das Handlungspotenzial einer IO ist ebenso die Art und Weise entscheidend, in der die betreffende IO mit den zivilgesellschaftlichen Akteuren ihrer Mitgliedsstaaten verbunden ist. Insbesondere in nichtdemokratischen Staaten, in denen zuverlässige Informationen nicht oder nur schwer verfügbar sind, kann es der Handlungsfähigkeit einer IO dienlich sein, auf zivilgesellschaftliche Organisationen zurückzugreifen und mit diesen zu kooperieren, um auf diese Weise die mangelnde Transparenz auszugleichen. „Civil society provides the alternative voice to what states inform the AU about“ (Muzondo 2005: 46). Zivilgesellschaftliche Akteure verfügen meist über Expertenwissen und wertvolle Erfahrungen, die staatlichen Regierungen häufig fehlen. Sie repräsentieren darüber hinaus marginalisierte Gruppen, für die sie eine wichtige Sprachrohrfunktion (gegenüber einzelnen Staaten oder IOs) erfüllen können.

Für eine IO besteht die Herausforderung daher darin, einen Weg zu finden, um den Beitrag dieser Akteure durch verstärkte Kooperation zu erhöhen. Demzufolge wird danach gefragt, welche Bedeutung die Zivilgesellschaft innerhalb der IO hat und welche Rolle ihr von der betreffenden IO gewährt wird. Daran anschließend ist zu klären, inwiefern die zivilgesellschaftlichen Akteure auch de facto an den IO-Prozessen beteiligt sind. Es geht hier um die Bemühungen der betreffenden IO, ihre Partnerschaft mit der Zivilgesellschaft zu institutionalisieren. Hierzu zählt insbesondere die Schaffung von Mechanismen zur Konsolidierung und Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Organisationen.

3. Das Handlungspotenzial der AU: Formmerkmale

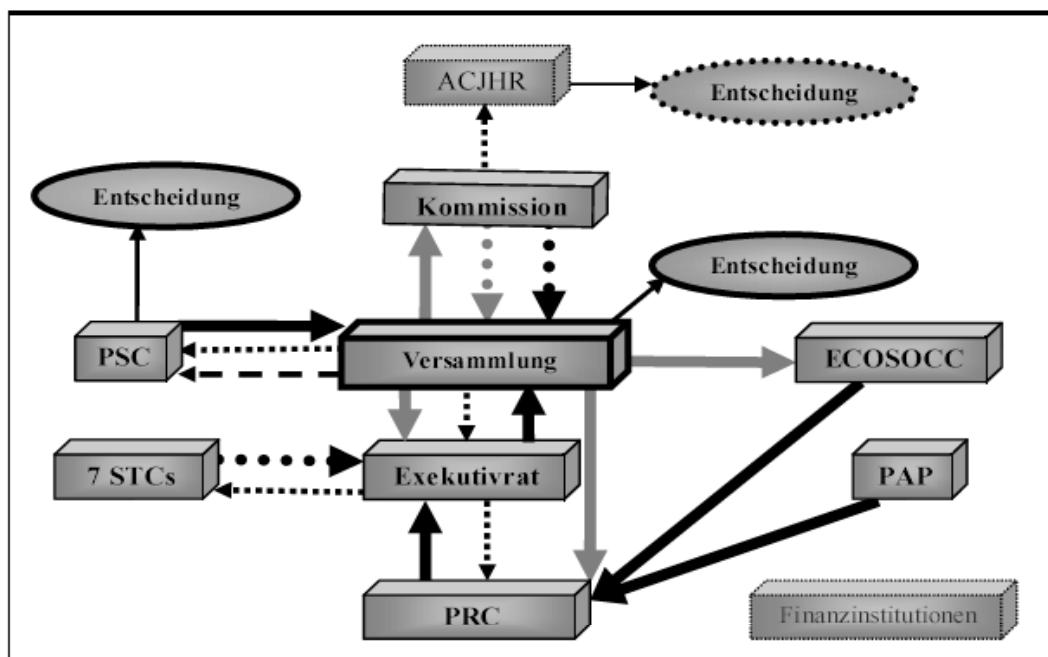
3.1 Institutionalisierungsgrad

Gerade im Vergleich zur OAU ist die hohe Anzahl der AU-Organe augenscheinlich: Aus den vier Hauptorganen der OAU wurden insgesamt 18 AU-Organe. Neben dieser rein quantitativen Auffälligkeit sind auch die qualitativen Unterschiede offensichtlich. Lediglich die Versammlung der Staats- und Regierungschefs wurde komplett beibehalten. Umbenannt wurden der OAU-Ministerrat in den AU-Exekutivrat (*Executive Council*, EC) und das OAU-Generalsekretariat in die AU-Kommission. Hinzu kamen das Komitee der ständigen Vertreter (*Permanent Representatives Committee*, PRC), der afrikanische Ge-

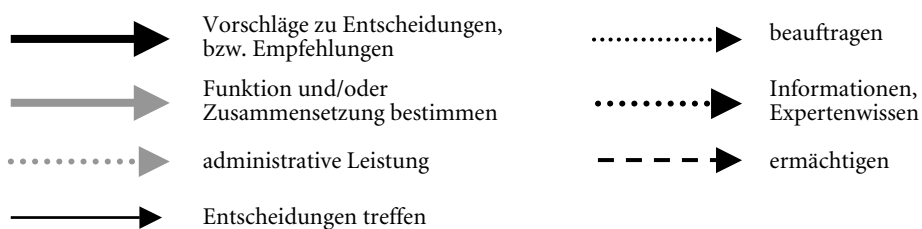
richtshof (*African Court of Justice*, ACJ), das panafrikanische Parlament (*Pan-African Parliament*, PAP), die sieben technisch spezialisierten Komitees (*Specialized Technical Committees*, STCs), der Wirtschafts-, Sozial- und Kulturrat (*Economic Social and Cultural Council*, ECOSOCC), der Friedens- und Sicherheitsrat (*Peace and Security Council*, PSC) sowie drei Finanzinstitutionen. Da viele Bestimmungen der Gründungsakte unklar sind und sie nur „a skeletal framework“ (Udombana 2002: 73) darstellt, werde ich im Folgenden verstärkt auf die überwiegend noch sehr jungen Protokolle und Verfahrensregeln der einzelnen Organe zurückgreifen.

Die junge panafrikanische Organisation und ihre teilweise noch jüngeren Organe sind hierzulande nur wenig bekannt. Das folgende Organigramm soll das Verhältnis der einzelnen Organe zueinander sowie den Entscheidungsprozess der AU veranschaulichen. Dies geschieht ohne Anspruch auf Vollständigkeit, denn teilweise ist die Implementierung einzelner Organe der AU noch nicht abgeschlossen. Die stark vereinfachte Graphik dient in erster Linie dazu, den Entscheidungsfindungsprozess zu veranschaulichen. Beispielsweise wurden der Übersicht halber nicht die Pfeile eingefügt, welche die möglichen Anfragen zahlreicher Organe an die Kommission oder das PAP aufzeigen.

Abbildung 1: Die institutionelle Struktur der AU



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage diverser AU-Dokumente



Die Versammlung

Die alle 53 Staats- und Regierungschefs Afrikas einschließende Versammlung¹ ist das höchste Organ der AU. Sie hat weitreichende Funktionen und trifft die zentralen Entscheidungen der AU. Allgemein soll sie die Politik der AU bestimmen und deren Implementierung und Einhaltung überwachen. Die Versammlung kann die Struktur, Funktion, Zusammensetzung und Organisation diverser anderer Organe bestimmen (Udombana 2002; Magliveras/Naldi 2002; Heyns et al. 2004).

Sie ist auch dazu ermächtigt, neue Organe zu schaffen und Befugnisse an andere Organe zu delegieren, was in der Praxis in erster Linie den Friedens- und Sicherheitsrat betrifft. Nachdem der EC Vorschläge zu bestimmten Entscheidungen empfohlen hat, werden diese der Versammlung vorgelegt. Die Versammlung trifft ihre Entscheidungen folglich auf der Grundlage von Empfehlungen des EC und des PRC sowie von Informationen der Kommission.

Der Exekutivrat (EC)

Wie der Ministerrat der OAU besteht der EC der AU aus den Außenministern der Mitgliedsstaaten oder anderen Ministern, die von den jeweiligen Regierungen ernannt wurden. Es ist Aufgabe des EC, zu überwachen, ob die Entscheidungen der Versammlung implementiert wurden. Er soll die Anweisungen der Versammlung im Zusammenhang von Konfliktmanagement, Kriegen und anderen Notfallsituationen ausführen. Nachdem das PRC bestimmte Entscheidungen vorgeschlagen hat, werden sie dem EC schriftlich vorgelegt. Der EC bereitet u.a. die Sitzungen der Versammlung vor und bestimmt letztendlich, welche Angelegenheiten (in Form von vorgeschlagenen und empfohlenen Entscheidungen) an die Versammlung weitergegeben werden.

Das panafrikanische Parlament (PAP)

Das PAP wurde erst im März 2004 in Addis Ababa (Äthiopien) in einer feierlichen Zeremonie eingeführt (Cilliers/Mashelle 2004: 74ff). Es besteht aus über 200 Parlamentariern, die sich aus jeweils fünf Parlamentariern der 53 Mitgliedsstaaten zusammensetzen.² Sie werden von den nationalen Parlamenten der AU-Mitgliedsstaaten ernannt (Walraven 2004: 209). In ihren Sitzungen nimmt das PAP Resolutionen und Empfehlungen an.

Laut Artikel 3 des Protokolls zur Gründung des PAP ist es das Ziel des PAP „to evolve into an institution with full legislative powers, whose members are elected by universal

1 Mit Ausnahme Marokkos, das aufgrund des Konfliktes um die Westsahara und der Aufnahme der Sahrawi Arab Democratic Republic (SADR) in die OAU Anfang 1984 austrat. Siehe hierzu Layachi (1994) und Naldi (1999).

2 Zur Gründung des PAP wurden 202 Parlamentarier aus 41 Mitgliedsstaaten vereidigt. Der aktuelle Stand (Mai 2007) der Ratifizierungen beträgt 46. African Union: List of Countries which have signed, ratified/acceded to the African Union Convention on Protocol to the Treaty establishing the African Economic Community Relating to the Pan-African Parliament.

adult suffrage.“³ Für das Jahr 2009 ist eine Überprüfungskonferenz vorgesehen, die darüber entscheiden kann, dem PAP diese „full legislative power“ zu gewähren. Eine tatsächliche Umsetzung in naher Zukunft wird allerdings nicht nur von Skeptikern angezweifelt. Daher werden sich die Aufgaben des PAP höchstwahrscheinlich auch nach 2009 darauf beschränken, bestimmte Themen zu untersuchen, zu diskutieren und seine Meinung dazu in Empfehlungen zu äußern. Dies soll entweder auf eigene Initiative geschehen oder aber auf Anfrage der Versammlung oder anderer Organe.

Afrikanischer Gerichtshof (ACJ)

Ein Protokoll zum ACJ aus dem Jahre 2003 geht näher auf die Organisation des Gerichts ein. Aus diesem geht u.a. hervor, dass das Gericht aus elf unabhängigen Richtern bestehen soll, die von der Versammlung gewählt werden. Neben der Versammlung sollen die Mitgliedsstaaten oder andere Organe der AU dem Gericht Fälle vortragen dürfen. Zu den Kompetenzbereichen hätten die Interpretation, Anwendung und Gültigkeit der AU-Gründungsakte sowie alle Fragen des internationalen Rechts gezählt. Gegenstand seiner Rechtssprechung sollten aber nur diejenigen Staaten sein, die das Protokoll ratifiziert haben.⁴ Bis heute hat das notwendige Quorum von 15 Staaten das Protokoll noch nicht ratifiziert.⁵ Daher konnte der ACJ bisher nicht eingesetzt werden.

Eine ausführlichere Darstellung des Gerichts erscheint noch aus einem weiteren Grund überflüssig: Im Juli 2004 entschied die AU-Versammlung, den ACJ mit dem Afrikanischen Gericht für Menschen- und Bürgerrechte (*African Court on Human and Peoples' Rights*, ACHPR) zu vereinen.⁶ Daraufhin formulierte eine speziell eingerichtete Arbeitsgruppe ein Konzept für diesen Zusammenschluss, welcher mehrfach von den Mitgliedsstaaten überarbeitet wurde. Das Ergebnis war ein Entwurfsprotokoll zum Statut des *African Court of Justice and Human Rights* (ACJHR). Weitere Entscheidungen zu diesem Protokoll und einzelnen strittigen Punkten können in den kommenden Monaten erwartet werden (Beyani 2007).

3 African Union: Protocol relating to the Treaty establishing the African Economic Community relating to the Pan-African Parliament.

4 African Union: Protocol of the Court of Justice of the African Union.

5 Der aktuelle Stand liegt bei 13 Staaten. African Union: Status List. Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights.

6 Das ACHPR wurde 1998 durch ein Protokoll gegründet, welches im Januar 2005 in Kraft trat, nachdem 15 Staaten ihre Ratifizierung hinterlegt hatten. Der aktuelle Stand der Ratifizierungen beträgt 23. Das Gericht soll richtend und empfehlend wirken. Diejenigen Staaten, die das Protokoll ratifiziert haben, sind Gegenstand seiner Rechtssprechung. Es dürfen auch Angehörige von Minderheiten vor das Gericht treten und Verletzungen ihrer Menschenrechte vorbringen. Allerdings muss der Staat, gegen den geklagt wird, zunächst die Kompetenzen des Gerichts anerkennen, worin auch eine zentrale Einschränkung liegt. Siehe hierzu Murithi (2006: 195), African Union: African Commission on Human and Peoples' Rights; Coalition for an Effective African Court on Human and Peoples' Rights sowie African Union: Executive Council. Decision on the Merger of the African Court on Human and Peoples' Rights.

Der ACJHR soll demnach aus zwei Sektoren bestehen: Ein allgemeiner Sektor und ein Menschenrechtssektor. Er soll sich aus 15 Richtern zusammensetzen, deren Anzahl von der Versammlung der AU überprüft und gegebenenfalls erhöht werden kann. Einige unklare Punkte gilt es jedoch noch zu klären. So z.B. aus welchen Regionen und Ländern die Richter kommen sowie die Frage, ob Vorbehalte möglich sind (Bekker 2007).

Geklärt ist hingegen bereits, dass auch Individuen und von einem AU-Organ bevollmächtigte Menschenrechtsorganisationen das Gericht anrufen können. Die Entscheidungen dieses Gerichts sollen rechtlich verbindlich sein. Als ein bisheriges Novum soll das Gericht Fälle, in denen die Entscheidungen nicht eingehalten wurden, der Versammlung der AU vortragen, welche dann Maßnahmen zur Umsetzung einleiten soll. Das höchste Organ der AU soll also letztendlich die Entscheidungen umsetzen. Damit liegt die hauptsächliche Entscheidungsbefugnis auch hier in den Händen der Versammlung und damit der Staats- und Regierungschefs.

Kommission

Die Kommission, das Sekretariat der AU, besteht aus dem Vorsitzenden (derzeit Professor Alpha Oumar Konaré), dessen Stellvertretern und acht Beauftragten, welche durch notwendiges Personal unterstützt werden. Die Mitglieder der Kommission dürfen keine Instruktionen von Regierungen oder anderen nationalen Akteuren erhalten. Sie sind für die Implementierung der Entscheidungen in dem jeweiligen Aufgabenbereich verantwortlich (Murray 2004: 37ff).

Die Kommission soll u.a. die Treffen der AU organisieren, die Entscheidungen anderer Organe ausführen sowie diverse administrative Aufgaben übernehmen. Dazu zählt, jährliche Berichte über die Aktivitäten der AU für die Versammlung, den EC und das PAP vorzubereiten. Zudem ist der Vorsitzende der Kommission dazu verpflichtet, auf Anfrage der Versammlung, der PSC, der STCs oder anderer Organe bestimmte Berichte vorzulegen.⁷

Komitee der ständigen Vertreter (PRC)

Das PRC besteht aus den permanenten Vertretern der Mitgliedsstaaten. Es soll dem EC als Sekretariat dienen und nach seinen Anweisungen handeln. Zu den Funktionen und Kompetenzen des beratenden Organs zählt u.a. die Vorbereitung der Treffen des EC, die Ausarbeitung eigener Vorschläge und allgemein die Verbesserung der Kommunikation zwischen der Kommission und den Hauptstädten der Mitgliedsstaaten. „They are critical players in bringing the AU agenda into the day to day reality of government business in capital cities around the continent.“ (AfriMap et al. 2007: 14).

Spezialisierte Technische Komitees (STCs)

Die unter Artikel 14 der CA geschaffenen Komitees bestehen aus Ministern oder höheren Beamten, die für den jeweiligen Bereich zuständig sind. Es werden sieben Bereiche und

7 African Union: Statutes of the Commission of the African Union, Artikel 8.

damit Komitees unterschieden: Agrarwirtschaft; Währungs- und Finanzangelegenheiten; Handel, Zoll und Migration; Industrie, Wissenschaft, Technologie, Energie, natürliche Ressourcen und Umwelt; Transport, Kommunikation und Tourismus; Gesundheit, Arbeit und soziale Angelegenheiten sowie ein Komitee zu Bildung, Kultur und Humanressourcen. Die STCs sollen dem EC Expertisen zur Verfügung stellen. Berichte und Empfehlungen zur Implementierung der CA-Bestimmungen sollen sie entweder auf Anfrage des EC oder auf eigene Initiative vorlegen.

Wirtschafts-, Sozial- und Kulturrat (ECOSOCC)

Der ECOSOCC soll aus 150 Mitgliedern bestehen, die sich in einer Generalversammlung alle zwei Jahre in ordentlichen Sitzungen treffen.⁸ Die genauere Organisation des ECOSOCC wird eingehend im Kapitel über die zivilgesellschaftliche Kooperation diskutiert.

Finanzinstitutionen

Die Finanzinstitutionen der AU liegen aus eingangs erwähnten Gründen außerhalb der Betrachtung dieser Analyse. Es existieren insgesamt drei: die Afrikanische Zentralbank, der Afrikanische Währungsfond und die Afrikanische Investitionsbank.

Friedens- und Sicherheitsrat (PSC)

Der Friedens- und Sicherheitsrat besteht aus Vertretern von je drei Staaten aus den fünf afrikanischen Regionen.⁹ Fünf Länder gehören dem Rat für drei Jahre und zehn Länder für zwei Jahre an. Die Versammlung der AU wählt die 15 Staaten unter Berücksichtigung der geographischen Verteilung.

Um für die Wahl berechtigt zu sein, müssen die Länder einige Kriterien erfüllen. Hierzu zählen u.a. die Beteiligung an vor kurzem durchgeführten friedenserhaltenden Maßnahmen, gewisse finanzielle und militärische Kapazitäten, die finanzielle Beteiligung an der AU und dem Friedensfond sowie die Achtung der verfassungsmäßigen Regierung, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte (Cilliers/Sturmann 2004: 100ff). Darüber hinaus sieht Artikel 12 des PSC-Protokolls ein kontinentales Frühwarnsystem (*Continental Early Warning System*, CEWS) vor, das Konflikte verhindern soll und u.a. aus einem *Situation Room* besteht. Dieser wird mit den Beobachtungs- und Sicherheitsabteilungen von sub-regionalen Organisationen wie der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (*Economic Community of West African States*, ECOWAS) sowie mit der UNO, anderen IOs, Forschungszentren, akademischen Institutionen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zusammenarbeiten. Die so gesammelten und analysierten Informationen werden vom Vorsitzenden der AU-Kommission genutzt, um den PSC über potentielle Konflikte zu informieren und Empfehlungen zu ihrer Lösung abzugeben.

⁸ African Union: Statutes of the ECOSOCC, Artikel 9.

⁹ Nordafrika, Westafrika, Ostafrika, Zentralafrika und das südliche Afrika. Unter bestimmten Umständen stellt die Diaspora die sechste Region dar.

Zusammenfassung und Einschätzung des Institutionalisierungsgrades der AU

Allein die Anzahl der Organe und die damit verbundene höhere Frequenz der Treffen bestätigen den, verglichen mit ihrer Vorgängerorganisation, höheren Institutionalisierungsgrad der AU. Im Rahmen der AU finden verhältnismäßig viele Treffen statt, die nicht nur auf die Ebene der Staats- und Regierungschefs beschränkt bleiben. Informationen werden auf mehreren Ebenen und in regelmäßigen Abständen ausgetauscht. Auch wenn die Versammlung das zentrale Entscheidungsorgan der AU ist und über weitreichende Kompetenzen verfügt, durchläuft der Entscheidungsfindungsprozess eine Vielzahl von Ebenen. Auf diese Weise wird die Versammlung von mehreren Seiten informiert und beraten, bevor sie Entscheidungen trifft. Insofern ist die AU institutionell deutlich stärker als die OAU, die vielfach auf Ad-hoc-Regelungen zurückgreifen musste (Naldi 1999).

3.2 Grad der Souveränitätsabgabe: Das neue Interventionsrecht

Während die OAU staatlicher Souveränität noch oberste Priorität einräumte (Francis 2006: 122ff), folgt die AU dem Prinzip der konditionalen staatlichen Souveränität. Der ausschlaggebende Unterschied der AU zu ihrer Vorgängerorganisation ist die Befugnis, unter bestimmten Voraussetzungen in einen Mitgliedsstaat zu intervenieren. Wie in der OAU-Charta findet sich zwar auch in Artikel 4 (g) der AU-Gründungsakte das Prinzip der Nicht-Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Mitgliedsstaates wieder. Der grundlegende Unterschied besteht jedoch darin, dass die Gründungsakte dieses Prinzip nicht auf Interventionen durch die AU bezieht, sondern nur auf die eines einzelnen Staates.

Nach dem zentralen und viel zitierten Artikel 4 (h) der Gründungsakte stellt folgende Bestimmung ein Prinzip der AU dar:

„The right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely war crimes, genocide and crimes against humanity.“

Diese Bestimmung bot nicht nur in der akademischen Debatte Anlass zu Vermutungen über die neue Grundhaltung und Norm der AU, die sich in diesem Artikel manifestiert. Die AU ist demnach nicht auf das Einverständnis des betroffenen Staates angewiesen, um zu intervenieren, wenn die Bevölkerung durch Kriegsverbrechen, Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit bedroht ist (Powell 2005: 12). Nichtsdestotrotz ist die AU ebenso wie die OAU durch eine „pro-staatliche“ Doktrin geprägt, weil beide anerkennen, dass starke und verantwortungsvolle Staaten am besten dazu geeignet sind, ihre Bürger zu beschützen.¹⁰ Der fundamentale Unterschied zur OAU liegt darin, dass staatliche Souveränität als konditional angesehen wird: Wenn ein Staat nicht in der Lage oder

10 Nach Artikel 3 (b) der Gründungsakte ist folgendes ein Ziel der AU: „Defend the sovereignty, territorial integrity and independence of its Member States“.

willens ist, seine Bevölkerung zu beschützen, wird die Verantwortung an die panafrikanische Gemeinschaft übertragen.

Für die zwischenstaatlichen Beziehungen Afrikas stellt Artikel 4 (h) einen grundlegenden Paradigmenwechsel dar (Francis 2006: 129ff). Diese Bestimmung geht weiter als die Bestimmungen für Interventionen in die inneren Angelegenheiten eines Staates der UN-Charta (Artikel 7)¹¹ und anderer regionaler Organisationen. Die CA der AU ist das erste internationale Abkommen, welches das Recht anerkennt, aus humanitären Gründen zu intervenieren (Baimu/Sturman 2003: 40).

Aber nicht nur das Interventionsrecht zeigt das Prinzip der konditionalen staatlichen Souveränität der AU. Während unter der OAU-Charta verfassungswidrige Regierungswechsel und undemokratische Wahlen ignoriert wurden, lehnt Artikel 4 (p) der AU-Gründungsakte dies explizit ab und bietet Möglichkeiten, um gegen solches Verhalten vorzugehen (Packer/Rukara 2002: 274). Artikel 30 der CA regelt, dass Regierungen, die verfassungswidrig an die Macht kamen, nicht an den Aktivitäten der AU teilnehmen dürfen. Die Elfenbeinküste wurde der erste Fall dieser Art (Schoeman 2002: 17). Darüber hinaus zeigt auch Artikel 23 der CA die weitreichenden und neuen Möglichkeiten der AU. Nach diesem Artikel können Sanktionen gegen diejenigen Staaten verhängt werden, welche die Entscheidungen der AU nicht einhalten. Zu diesen Sanktionen können der Abbruch von Transport- und Kommunikationsverbindungen zu anderen Mitgliedsstaaten sowie andere politische und ökonomische Maßnahmen zählen, welche die Versammlung bestimmt.

3.2.1 *Delegation? Kompetenzen der AU-Organe*

Es stellt sich nun die Frage, inwiefern die AU diese neuen rechtlichen Möglichkeiten, insbesondere das Interventionsrecht nach Artikel 4 (h), institutionell umsetzt. Sie verfügt über keine supranationalen Organe mit weitreichenden Kompetenzen. Dennoch hat sie neue Möglichkeiten zur Einschränkung staatlicher Souveränität, um die Bevölkerung zu beschützen. Diese neuen Möglichkeiten kommen in verschiedenen Organen zum Ausdruck, die jedoch ausnahmslos aus Regierungsvertretern bestehen und daher nicht als supranational zu bezeichnen sind. Die Versammlung spielt dabei die größte Rolle, da sie letztendlich über Interventionen nach Artikel 4 (h) und (j)¹² sowie über Sanktionen entscheidet.

11 Da nach Artikel 8 der UN-Charta auch regionale Organisationen unter ihre Bestimmungen fallen, wird abzuwarten sein, wie die AU vor diesem Hintergrund damit umgeht. Siehe hierzu u.a. Schoeman (2002: 12ff). Zum völkerrechtlichen Verhältnis zwischen der AU und der UNO siehe Nzisabira (2006). Dieser stellt fest, dass die AU insgesamt konform zu den Zielen und Grundsätzen der Charta der UNO handeln wird. Die AU steht unwiderruflich zur UN-Charta und setzt auf eine robuste Partnerschaft. Insgesamt gilt dabei aber wie bei der OAU auch das „Try AU First“ - Prinzip. Dies besagt, die AU zuerst mit der friedlichen Streitbeilegung zu beauftragen, bevor der Sicherheitsrat der UN damit befasst wird.

12 Artikel 4 (j) der CA besagt, dass folgendes ein Prinzip der AU darstellt: „The right of Member States to request intervention from the Union in order to restore peace and security.“

Der PSC legt der Versammlung zu Artikel 4 (h) Empfehlungen vor. Im Falle einer Entscheidung nach Artikel 4 (j), genehmigt der PSC die Modalitäten hierzu. Darüber hinaus entscheidet er über Sanktionen im Falle eines verfassungswidrigen Regierungswechsels.¹³ Wenn Konflikte ausbrechen, kann der Rat nach seinem Protokoll „peace-making“ und „peace-building functions“ für die Lösung dieser Konflikte autorisieren und umsetzen.¹⁴

Die Darstellung des vermutlich zukünftigen ACJHR in Kapitel 3.1 zeigte, dass dieses durchaus die staatliche Souveränität der Mitgliedsstaaten einschränken könnte. Aber letztendlich entscheidet die AU-Versammlung auch hier, ob ein Nicht-Einhalten der richterlichen Entscheidungen Sanktionen nach sich zieht. Darüber hinaus bleibt abzuwarten, ob und wann es zur Aktivierung dieses Organs der AU kommen wird.

Der durch die Mitglieder hinzunehmende Souveränitätsverlust liegt folglich nicht in der Hand eines supranationalen Organs, sondern der Staats- und Regierungschefs sowie ihrer Minister. Die folgende Analyse der Abstimmungsmodi gibt Auskunft, wie hoch die Hürden für eine solche Entscheidung sind und damit der Grad der Souveränitätsabgabe tatsächlich ist.

3.2.2 Abstimmungsmodus

Die am Entscheidungsprozess maßgeblich beteiligten Organe sind die Versammlung und der PSC. In einem geringeren Maße ist auch die Entscheidungsfindung des Exekutivrates interessant, da dieser mit seinen Vorschlägen an die Versammlung und eigenen Kompetenzen ebenfalls am Entscheidungsprozess beteiligt ist. Laut den Verfahrensregeln dieser drei AU-Organe soll zwar versucht werden, inhaltliche Entscheidungen per Konsens zu erreichen. Allerdings sind für den Fall, dass kein Konsens erreicht werden kann, Entscheidungen mit einer Zweidrittel-Mehrheit vorgesehen. Zentral ist folglich die Abkehr vom Konsensprinzip, das für die OAU charakteristisch war.

3.2.3 Einschätzung des Grades an Souveränitätsabgabe

Die neuen Möglichkeiten der AU ihre Entscheidungen auch durchzusetzen, sind nicht nur im Vergleich zu ihrer Vorgängerorganisation offensichtlich. Sie kann nicht nur verfassungswidrige Regierungswechsel oder die Nicht-Einhaltung ihrer Entscheidungen sanktionieren, sondern verfügt nach Artikel 4 (h) der CA über das zentrale Interventionsrecht, das die Souveränität der Mitgliedsstaaten am stärksten einschränkt. Diese Regelung hat nicht nur angesichts der afrikanischen Geschichte revolutionären Charakter. Die

13 African Union: Protocol relating to the establishment of the Peace and Security Council of the African Union, Artikel 7 (g): „The Peace and Security Council shall [...] institute sanctions whenever an unconstitutional change of Government takes place in a Member State.“

14 African Union: Protocol relating to the establishment of the Peace and Security Council of the African Union, Artikel 3 (b): „The objectives for which the Peace and Security Council is established shall be [...] to anticipate and prevent conflicts. In circumstances where conflicts have occurred, the Peace and Security Council shall have the responsibility to undertake peace-making and peace-building functions for the resolution of these conflicts.“

rechtlichen Möglichkeiten der AU zur Einschränkung der staatlichen Souveränität werden institutionell durch ihre Abstimmungsmodi, d.h. die Abkehr vom Konsensprinzip, umgesetzt.

3.3 Zivilgesellschaftliche Kooperation

Bereits in der Präambel der Gründungsakte wird der Zivilgesellschaft innerhalb der AU eine wichtige Rolle zugesprochen: „Guided by our common vision of a united and strong Africa and by the need to build a partnership between governments and all segments of civil society [...]“. Diese Betonung stellt für afrikanische Verhältnisse ein Novum dar. Erst bei der Gründung der AU artikuliert sich allmählich ein kontinentaler Konsens darüber, dass die Zivilgesellschaft in die Arbeit der Organisation miteinbezogen werden sollte und zivilgesellschaftliche Teilhabe nicht nur akzeptiert, sondern auch erwartet wird. Dies bedeutet, dass jedes Organ oder Programm, welches unter die Schirmherrschaft der AU fällt, laut normativem Anspruch der CA Raum für zivilgesellschaftliche Partizipation lassen muss (Murithi 2005: 114, Muzondo 2005). Es stellt sich jedoch die Frage, inwiefern die AU ihre hehren Ziele bisher auch institutionell umgesetzt hat.

Das zentrale Organ für zivilgesellschaftliche Partizipation bildet der ECOSOCC. Offiziell begann der Rat seine Arbeit im März 2005. Er soll die öffentliche Partizipation an der Arbeit der AU sicherstellen. Als beratendes Organ der AU bietet er zivilgesellschaftlichen Organisationen die Möglichkeit, sich mit AU-Mitgliedern auch über friedens- und sicherheitsrelevante Themen auszutauschen.

Die 150 Mitglieder des Rates sollen aus folgenden Gruppen bestehen:

„Social Groups, professional Groups, NGOs, community based organizations (CBOs), cultural organizations [...] also include social and professional groups in the African Diaspora organizations.“

Die Wahl der Mitglieder stellte im Gründungsprozess des ECOSOCC, innerhalb dessen zivilgesellschaftliche Akteure involviert waren, eine Schlüsselfrage dar. In Artikel 5 der Satzung wird nun festgelegt, dass „competent CSO [Civil Society Organization] authorities“ für die Bestimmungen der Wahlmodalitäten verantwortlich sind. Zivilgesellschaftliche Vertreter haben demnach die Möglichkeit, Kandidaten zur ECOSOCC-Mitgliedschaft einzuladen und die Bewerbungen zu bearbeiten, sodass sich die Auswahl der ECOSOCC-Mitglieder nicht ausschließlich gouvernemental gestaltet. Allerdings muss eine NGO, um Mitglied im ECOSOCC sein zu können, im jeweiligen Heimatstaat „legal“ sein. Dieser Umstand wird von vielen NGOs bedauert, weil nicht-demokratische Regierungen häufig NGOs verbieten lassen, die nicht die Meinungen und Ansichten der jeweiligen Regierung widerspiegeln. Der ECOSOCC ist jedoch noch nicht arbeitsfähig: Seine gegenwärtigen Organe, wie z.B. die ECOSOCC-Versammlung, wurden für eine Interimsperiode von zwei Jahren gewählt.¹⁵ Die Interimsphase endete im Oktober 2007 mit der ersten Sitzung der

15 African Union: Conclusions and Decisions of the Interim Standing Committee

ECOSOCC-Versammlung. In dieser wurden acht kontinentale Organisationen in den ECOSOCC gewählt.¹⁶

Auch wenn der ECOSOCC für zivilgesellschaftliche Partizipation das mit Abstand wichtigste AU-Organ darstellt, sind ebenso andere Organe wie die Kommission, das PAP, der afrikanische Gerichtshof und diverse spezialisierte Komitees dazu verpflichtet, zivilgesellschaftliche Organisationen in ihre Arbeit einzubeziehen. Innerhalb der Kommission ist das *African Citizens' Directorate* für zivilgesellschaftliche Kooperation zuständig. Diese Abteilung organisiert u.a. das *African Union-Civil Society Forum*, das im Vorfeld zu AU-Gipfeltreffen stattfindet. Hier werden zivilgesellschaftliche Organisationen zum einen über relevante Entwicklungen innerhalb der AU informiert und können zum anderen der AU Empfehlungen übermitteln.¹⁷ Aber auch andere Abteilungen der Kommission konsultieren die Zivilgesellschaft, um ihre Ansichten zu bestimmten AU-Politiken in Erfahrung zu bringen (AfriMap 2007 et al.: 29).

Betrachtet man die Liste der regionalen zivilgesellschaftlichen Organisationen, die in die Arbeit der AU involviert sind, so entsteht der Eindruck, dass es sich in erster Linie um größere NGOs und nicht um sogenannte *Grassroot*-Bewegungen (z.B. kirchliche und studentische Vertreter oder Gewerkschaften) handelt. Zu diesen größeren NGOs zählen u.a. das *African Centre for Conflict Resolution of Disputes* (ACCORD), das *Institute for Security Studies* (ISS) und *Femmes Africa Solidarité* (FAS).¹⁸ Diese Einschätzung wurde durch einen ISS-Mitarbeiter bestätigt, der erklärte, dass seine Organisation gelegentlich von der AU konsultiert wird, um Studien für bestimmte Abteilungen der AU durchzuführen: „Organizations such as mine with the necessary research capacity stand a better chance to be invited to make a contribution through studies, consultative meetings and a range of other channels.“ Das ISS, das in Südafrika, Kenia und Äthiopien Büros unterhält, ist mit 54 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und einer vergleichsweise hohen Leistungsfähigkeit das führende Forschungsinstitut Afrikas zu Sicherheitsfragen.

Die Tatsache, dass in erster Linie größere NGOs von der AU konsultiert werden, erklärt die Einschätzung der von mir befragten NGOs zur Offenheit der AU. Eine Mitarbeiterin der National Accountability Group aus Sierra Leone, die aus einem achtköpfigen Team besteht, äußerte sich beispielsweise folgendermaßen: „The degree of openness and accessibility is minimal.“ Eine Mitarbeiterin der Foundation HELP aus Tansania, die ebenfalls aus acht Mitarbeitern besteht und damit ebenso eindeutig zu den kleineren NGOs in Afrika gehört, formulierte ähnliche Einschätzungen. Aber auch andere NGOs äußern sich sehr skeptisch über die zivilgesellschaftliche Kooperation der AU.

16 www.pambazuka.org/aumonitor/comments/results_of_ecosocc_elections/, 04.12.2007.

17 Das erste AU-CSO Forum fand im Juli 2004 in Addis Ababa, das zweite in Abuja im Januar 2005 und das dritte in Banjul im Juli 2006 statt. Vor den Treffen in Sirte (Juni 2005) und Khartum (Januar 2006) konnte dieses Forum nicht stattfinden, weil die Gastgeberregierung bestimmte NGOs ausschließen wollte; siehe hierzu AfriMap et al. (2007: 30ff).

18 Siehe Liste von NGOs in Murithi (2005: 122ff).

Im Allgemeinen findet sich in zahlreichen Papieren über die zivilgesellschaftliche Einbeziehung die Äußerung, dass die ablehnende Haltung einiger Regierungen das größte Hindernis für eine vollkommene Implementierung des ECOSOCC darstellt. Insofern scheint sich Murithis Einschätzung zu bestätigen, dass viele afrikanische Regierungen nach wie vor versuchen, die neuen demokratischen Räume für zivilgesellschaftliche Teilnahme unter ihrer Kontrolle zu behalten (Murithi 2005: 112-113). Auch die Mitgründerin der NGO *International Refugee Rights Initiative* betonte, dass der Zugang zu Informationen von der jeweiligen Regierung abhängt. „The major obstacle to civil society engagement at summits in recent years has been obstruction from the host government.“ (Afri-Map et al. 2007: 41).

Diese Aussagen sowie die vorherigen Ergebnisse lassen auf einen zwar vorhandenen, aber in erster Linie nur in eine Richtung verlaufenden Informationsfluss schließen. Aus Sicht vieler NGOs ist es nach wie vor schwierig, Zugang zu Informationen über die Arbeit der AU zu erhalten. In diesem Sinne kommt ein von mehreren afrikanischen NGOs veröffentlichter Report im Januar 2007 zu dem Schluss, dass „although significant space has been opened up for greater and more sustained participation by a diversity of interested groups, the promise of a people driven African Union remains largely unfulfilled“ (Afri-Map et al. 2007: 1).

Resümierend kann festgehalten werden, dass die AU gerade im Vergleich zu ihrer Vorgängerorganisation zivilgesellschaftliche Akteure zunehmend in ihre Arbeit integriert. Dass sie das Prinzip der zivilgesellschaftlichen Zusammenarbeit in ihre Gründungsakte aufgenommen hat, ist ein Novum für afrikanische Verhältnisse. Das lässt auf die Entwicklung einer neuen Norm schließen, deren Umsetzung und Implementierung allerdings noch in den Kinderschuhen steckt. Betrachtet man die institutionelle Umsetzung dieses Prinzips zusammenfassend, werden jedoch einige Schwächen deutlich:

Die Hauptverantwortung für zivilgesellschaftliche Kooperation trägt der ECOSOCC. Zwar ist alleine seine Existenz eine enorme Entwicklung, aber gleichzeitig weist er einige Schwächen auf. So entscheidet die jeweilige Regierung letztendlich darüber, welche zivilgesellschaftlichen Akteure am ECOSOCC teilnehmen dürfen. Die Kooperation der AU mit diesen Akteuren beschränkt sich vor allem auf größere Organisationen. Ebenso scheint es sich beim Informationsfluss zwischen der AU und zivilgesellschaftlichen Organisationen um eine Einbahnstraße zu handeln. Denn auch wenn die AU allmählich mit diesen Organisationen zusammenarbeitet, tut sie dies in erster Linie, um von ihnen Analysen, Expertisen und Informationen zu erhalten. Jedoch erhalten CSOs auf diese Weise kaum Informationen über die Arbeitsweise der AU.

Die zahlreichen zivilgesellschaftlichen Konsultationen und Konferenzen sowie weitere wichtige institutionelle Entwicklungen stellen nur einen ersten, wenn auch durchaus bedeutsamen Schritt zur Implementierung der neu entstehenden Norm dar.

4. „AU in practice“: Ihr Engagement im Darfur-Konflikt

Die Ausführungen im vorangegangenen Kapitel zeigten, dass die AU Formmerkmale aufweist, die für ihr Handlungspotenzial sprechen. Im Folgenden soll der Fokus auf ihre friedensfördernden Leistungen im Darfur-Konflikt gerichtet werden. Auch wenn sich die Entwicklung des Friedens- und Sicherheitsregimes der AU in einem frühen Stadium befindet, kann eine Analyse bereits Tendenzen für die künftigen Möglichkeiten der AU aufzeigen, ihr Handlungspotenzial auch auszuschöpfen. Darüber hinaus hat die Darfur-Mission für die AU eine beachtliche Bedeutung, da ihre dortige Leistung ihre zukünftige Rolle entscheidend bestimmen wird. „We stand or we fall in Darfur. [...] If we fail here, nobody is going to look to the African Union for a solution to other conflicts on the continent.“¹⁹

4.1 Der Darfur-Konflikt: Hintergründe und Verlauf

Darfur liegt im Westen Sudans und ist ein Gebiet von der Ausdehnung Frankreichs. „Darfur“ bezeichnet zusammenfassend drei der 26 sudanesischen Bundesstaaten: Gharb Darfur (West-Darfur), Schamal Darfur (Nord-Darfur) und Dschanub Darfur (Süd-Darfur). Die Bewohner des größten Flächenstaates Afrikas nennen ihr Land in Anspielung auf seinen multiethnischen Charakter „*laham al-ras*“ – Schafskopf: Denn der gekochte Kopf eines Schafes (im Sudan eine Delikatesse) enthält viele verschiedene Fleischarten unterschiedlicher Konsistenz und Geschmacks.

In Darfur ist dieses ethnische Mosaik besonders komplex. Die Bevölkerung der Region besteht aus einer Vielzahl von Ethnien, die sich in zwei große Gruppen unterteilen lassen: Die Namensgeber der Region, die Fur, zählen zu den sesshaften Stämmen und betreiben meist Ackerbau. Die zweite Gruppierung in Darfur bilden die „arabischen“²⁰, meist nomadische Stämme, die von der Viehzucht leben. Diese gehen zum einen aus frühen Einwanderungsbewegungen aus dem heutigen Libyen und Niltal zurück und stammen zum anderen auch aus der Einwanderungsbewegung des 18. Jahrhunderts, als sich arabische Händler aus Khartum in den größeren Städten Darfurs niederließen. Sowohl die „arabischen“ als auch die „afrikanischen“ Stämme sind sunnitische Muslime.

Die westlichen Medien schenkten dieser Region reichlich spät Aufmerksamkeit. „Nicht einmal das Element, das größere Aufmerksamkeit auf das Problem lenken könnte, ist von Belang: Die Angst vor dem radikalen Islam. Muslime bringen Muslime um.“ (Prunier 2007: 10). Als es die Region dann ab 2004 allmählich in die westlichen Medien schaffte, wurde die Krise allgemein als ein Konflikt um knappe Ressourcen zwischen der „schwarzafrikanischen“ Bevölkerung Darfurs und den „arabischen“ Nomaden charakterisiert. Diese stark vereinfachende Darstellung wird der Komplexität der Konfliktursachen in Darfur jedoch nicht gerecht. Im Rahmen dieses Reports wird es nicht möglich sein, eine überzeu-

19 So der AU-Botschafter und Sondergesandter im Sudan Kingibe, zit. nach IRIN-News.

20 Siehe zur Schwierigkeit der Begriffe „arabisch“ und „afrikanisch“ Seite 19f.

gende Ursachenanalyse zu liefern, zumal man nicht von einer einzigen ausschlaggebenden Ursache für den Gewaltausbruch in der Region sprechen kann, sondern höchst multidimensionale Konfliktursachen vorliegen. Die fachwissenschaftliche Literatur hierzu zeigt, dass sich die Experten nicht über die Konfliktursachen einig sind. Daher sollen im Folgenden lediglich der Verlauf des Konfliktes sowie die verschiedenen Erklärungsansätze hierzu deutlich werden.

Eine der Hauptursachen des Konfliktes liegt darin, dass die Zentralregierung in Khartum die westliche Region vernachlässigt hat. Die Ursprünge dieser Vernachlässigung können bis in die Kolonialzeit zurückverfolgt werden: Von 1898 bis 1956 war Darfur eine Provinz des anglo-ägyptischen Kondominiums. Diese Kondominiumsverwaltung führte die „*Indirect Rule*“ ein, welche unter dem Vorwand, die Kultur zu achten, die Vernachlässigung systematisierte (Prunier 2007: 44ff). Dies führte dazu, dass es z.B. 1945 in Darfur nur vier staatliche Grundschulen gab und keine der 18 Entbindungskliniken im Sudan in Darfur zu finden war. Auch nach der Unabhängigkeit des Sudan 1956 vernachlässigte Khartum seine Peripherien weiter.²¹ Die wirtschaftliche und soziale Unterentwicklung Darfurs war das Saatgut für zukünftige Konflikte.

„Natürliche“ Faktoren verschärften die Folgen der Unterentwicklung: Der ausbleibende Regen und die zunehmende Versteppung führten zu einer Hungersnot, die von August 1984 bis November 1985 95.000 Darfurer das Leben kostete. Zwar waren auch andere Gebiete betroffen, aber weniger stark als Darfur (Prunier 2007: 115, Khalafalla 2005). Die Unterentwicklung der Region beschleunigte die Mobilisierung von zwei Rebellengruppen, die ein Ende der Marginalisierung durch Khartum forderten: die *Sudan Liberation Army/Movement* (SLA/M) und die *Justice and Equality Movement* (JEM) (Powell 2005: 41, Cohen/O'Neill 2006: 54).

Die gegenwärtige Phase des Konfliktes begann im Februar 2003, als die SLA/M sudanesishe Militäreinrichtungen in El-Fashir, der Hauptstadt Darfurs, angriff. Am 25. April 2003 folgte ein weiterer Angriff: In El-Fashir wurden Regierungssoldaten attackiert, der Flugplatz gesprengt und militärische Ausrüstungen der sudanesischen Regierung zerstört. Diese Aktivitäten wurden von der Regierung in Khartum nicht als Aufstand akzeptiert: Es handele sich nicht um Rebellen, sondern um Banditen. Man befürchtete in Khartum, dass der Konflikt im Westen den Friedensprozess im Süden des Landes gefährden könnte, wo positive Entwicklungen gerade die Hoffnungen auf einen Frieden weckten.²² „Das Darfur-

21 „Das Schwarzbuch: Ungleichgewicht von Macht und Reichtum in Sudan“ von 2000 und 2002 zeigt die regionale Herkunft sowie die Stammesherkunft von ranghohen Regierungsvertretern auf. Dabei wird der unverhältnismäßig große Anteil von Personen deutlich, die von den arabischen Stämmen aus der Flussregion stammen (Khalafalla 2005).

22 Im Südsudan tobte von 1955 bis 1972 und dann wieder von 1983 bis 2005 ein blutiger Bürgerkrieg. Bei den Kämpfen zwischen Rebellen aus dem christlich geprägten und von der Zentralregierung in Khartum vernachlässigten Süden kamen geschätzte zwei Millionen Menschen ums Leben. Die Unterzeichnung eines Friedensabkommens im Januar 2005 beendete den längsten Bürgerkrieg Afrikas. In dem Abkommen von 2005 einigte man sich auf die Errichtung einer autonomen Region Südsudan: Für 2011 ist eine Abstimmung über die Unabhängigkeit der Region vorgesehen.

Problem galt zunächst als zweitrangig, als Schönheitsfehler in einem ansonsten erfreulichen Bild“ (Prunier 2006: 120).

Die Regierung antwortete den Rebellen aus Darfur mit einem groß angelegten Angriff. Alex de Waal beschrieb die Reaktion der sudanesischen Regierung auf die Aktivitäten und Angriffe der Rebellengruppe sehr passend als „Guerillabekämpfung zum Billigtarif“ (Waal 2004). Guerillakämpfer sind kleine, äußerst bewegliche Gruppen, die sich (wie die Rebellen in Darfur auch) in der Bevölkerung bewegen können wie Fische im Wasser. Nach der Logik, die dem Handeln der sudanesischen Regierung zu Grunde lag, muss der Teich trocken gelegt werden, um die Fische zu fangen. Dementsprechend verwendete sie primitive Streubomben, die zwar nicht gezielt gegen militärische Einrichtungen verwendet werden konnten, aber gegen feste zivile Ziele gerichtet wurden, wie zum Beispiel Schulen oder Lagerhallen.

Nach diesen Angriffen aus der Luft rückten dann die Janjaweed (Human Rights Watch 2006: 12ff.) an. Der arabische Begriff ist eine Zusammensetzung aus *jan*, zu Deutsch „Geist“ und *jaweed*, welcher von dem arabischen Ausdruck für „Pferd“ (*jawad*) stammt. Diese berittenen und bewaffneten Banden existierten bereits seit Ende der 1980er Jahre in „einer Grauzone zwischen Banditentum und regierungsnahen Schlägertruppen“ (Prunier 2007: 129). Die Janjaweed setzen sich insbesondere aus ehemaligen Banditen und Straßenräubern, entlassenen Soldaten aus der regulären Armee, aber auch aus gewöhnlichen Kriminellen zusammen. Einige Janjaweed trugen sogar Uniformen der sudanesischen Streitkräfte. Trotz aller Dementis der sudanesischen Regierung gibt es zu viele Beweise für die Beteiligung der Regierung an der Aufstellung fester Janjaweed-Milizen, als dass man daran ernsthaft zweifeln könnte (Human Rights Watch 2004). Der Kampfeinsatz von Pferden hat in Darfur schon eine lange Tradition (Prunier 2007: 133). Aber im Gegensatz zu den heutigen Janjaweed hatten frühere berittene Kämpfer noch eine gewisse Kriegerethik. Die Janjaweed plündern Häuser, vergewaltigen Frauen und Mädchen (Amnesty International 2004) stehlen Rinder, brennen Häuser nieder und erschießen alle, die nicht fliehen können. Seine besondere Komplexität erhält der Darfur-Konflikt auch deshalb, weil die Träger der Gewalt schon lange nicht mehr eindeutig zu kategorisieren sind: Es sind nicht einfach Rebellengruppen, die hier gegen Regierungstruppen oder die Janjaweed kämpfen. Die Rebellengruppen selbst sind teilweise so zerstritten und gespalten, dass sie sich untereinander bekämpfen. Hinzu kommt die Gewalt seitens einfacher Banditen, die keiner Gruppe zuzuordnen sind.

Bei den Angriffen kamen nach UN-Angaben zwischen 200.000 und 400.000 Menschen ums Leben.²³ Mehr als zwei Millionen wurden zur Flucht gezwungen. Alleine bis Februar 2005 waren rund 75 Prozent der Dörfer in Darfur niedergebrannt und die Mehrheit der

23 Die Opferzahlen (von ernstzunehmenden Quellen; Khartum spricht immer noch von 9.000 Opfern) schwanken zwischen 200.000 und 400.000. Die Erhebung dieser Zahlen ist äußerst schwierig, sodass vereinzelt kritisiert wird, dass es für diese Zahlen noch keine belegten Nachweise gibt, siehe hierzu Kröpelin (2006).

Bevölkerung vertrieben (Cohen/O'Neill 2006: 54). Aufgrund dieses gewaltigen Ausmaßes bezeichnete die UNO Ende 2003 den Konflikt als die „worst humanitarian and human rights catastrophe in the world“.

Nach zahlreichen Opferberichten rechtfertigten die Janjaweed ihr Vorgehen gegen die *zuruq*²⁴ (Schwarzen) mit deren „afrikanischer“ Abstammung und machten ihnen deutlich, dass das Land jetzt den Arabern gehöre. Verbirgt sich hinter dieser „Afrikaner gegen Araber“-Rhetorik eine der Hauptursachen des Konfliktes? Bekämpfen sich in Darfur „Araber“ und „Afrikaner“? Die tatsächlichen kulturellen und ethnischen Verhältnisse in Darfur sind viel zu komplex, um sie mit so einfachen Begriffen wie „arabisch“ oder „afrikanisch“ zu beschreiben. Zunächst einmal ist festzustellen, dass die Mehrzahl der verschiedenen Ethnien in Darfur in den vergangenen Jahrhunderten keineswegs isoliert voneinander lebte, vielmehr war sie in ein größeres Austauschsystem integriert. Da auch Mischehen und Migration keine Seltenheit darstellten, wurde es immer schwieriger, eine klare Unterscheidung vorzunehmen.

Wer in Darfur ist „Araber“ und wer „Afrikaner“? Als erstes Kriterium könnte die Sprache dienen. Das heißt, dass diejenigen, die arabisch sprechen, auch als „Araber“ gelten. Jedoch haben zahlreiche „Afrikaner“ ihre ursprünglichen Sprachen aufgegeben und das Arabische angenommen, sodass die Sprache nicht als Unterscheidungskriterium fungieren kann. Ähnliches lässt sich für sichtbare „Rassenmerkmale“ sagen. „Von der Hautfarbe her ist dort jeder schwarz“ (Prunier 2007: 17). Nichtsdestotrotz unterscheiden die verschiedenen Formen des sudanesischen Rassismus durchaus zwischen *zuruq* und Arabern. Die Verwischung von zentralen ethnischen Merkmalen lässt die Beliebigkeit bei dieser Kategorisierung vermuten.

„Araber' und Afrikaner' gehen sich nicht an die Kehle, weil sie wie Hund und Katz wären, sonder viel eher, weil sie – zumindest die ‚Araber' – nicht ganz sicher sind, was und wer sie sind. Im Sudan sind sie ‚Araber', in der arabischen Welt jedoch werden sie als ‚Bastarde' angesehen, die den Namen ‚Araber' nicht verdienen. Sie ringen verzweifelt um Anerkennung als ‚Araber' durch andere Araber, die gern auf sie herunterschauen – und sie sogar als abd (Sklave) bezeichnen“ (Prunier 2007: 105).

Die soziale Marginalisierung Darfurs war zunächst regional und nicht etwa rassistisch oder kulturell bedingt. Die Marginalisierung der Region betraf ja nicht nur die dort lebenden „afrikanischen“, sondern durchaus auch die „arabischen“ Stämme. Wie kam es dann zu der Wahrnehmung, dass hier Araber gegen Afrikaner kämpfen? Die Provinzpolitik in Darfur führte diese „Afrikaner versus Araber“-Rhetorik bewusst ein und trug so zu einer Ethnisierung des Konfliktes bei. Darfur spielte in der Wahllandschaft des unabhängigen Sudan eine wichtige Rolle: Um politische Erfolge zu erzielen, musste man in Darfur gewinnen. Die Rivalen appellierten bei ihrer Jagd nach Stimmen an vermeintlich unterschiedliche Wählerschaften (afrikanische und arabische). Die Tatsache, dass diese beiden

24 „*Zuruq*“ heißt im klassischen Arabisch eigentlich „blau“, aber im Sudanarabisch wird es für „schwarz“ gebraucht.

Gruppen ineinander verflochten waren, hinderte die Kandidaten in den 1960er Jahren nicht, aus wahltaktischen Gründen eine rassistisch-kulturelle Rhetorik zu verfolgen. Es begann eine akrobatische Übung in ethnischer Semantik. Diese politisch motivierte Ethnisierung wurde in den Folgejahren wiederholt zugespitzt. Die Stämme mussten sich entscheiden, ob sie „Araber“ oder „Afrikaner“ sind.²⁵ „Die Etiketten wurden ihnen weitgehend von der Außenwelt angeheftet“ (Prunier 2007: 65).

Mithilfe rassistischer Erklärungen suchte man nach Gründen für die soziale und ökonomische Unterentwicklung der Region: Die seit den 1970er Jahren stark zunehmende Versteppung und Dürre der Region hatten verheerende Auswirkungen auf die „arabischen“ Stämme, die meist Nomaden waren. Die nomadischen Stämme und ihre schwindenden Herden mussten zunehmend auf das verbleibende Weideland der „afrikanischen“ sesshaften Bauern zugreifen. Diese wiederum versuchten jedes kultivierbare Land zu nutzen und versperrten damit häufig den Weg für die in der Regel „arabischen“ Nomaden. Die Hungersnot der 1980er Jahre verschärfte den Gegensatz zwischen den meist „arabischen“ Nomaden und den überwiegend „afrikanischen“ sesshaften Bauern. Die Ethnisierung dieses Konfliktes führte zur Verbreitung folgender Erklärungen: „Die ‚Araber‘ haben sich nicht um die Hungersnot gekümmert. Jetzt, da sie vorüber ist, wollen die ‚Afrikaner‘ die ‚Araber‘ dafür bezahlen lassen und den Zugang zum verfügbaren Weideland verwehren. Die ‚Araber‘ sind Mörder, die von den libyschen und tschadischen Aufständischen Waffen erhalten“ (Prunier 2007: 80ff).

Kann man aufgrund dieser Ethnisierung des Konfliktes von einem „Genozid“ sprechen? Für die Betroffenen macht es kaum einen Unterschied, ob dieser Begriff verwendet wird oder nicht. Für sie handelt es sich nur um Wortakrobatik. Aber auf politischer Ebene kennzeichnen diese semantischen Feinheiten durchaus einen Unterschied und werden daher in politischen Gremien und den Medien heiß diskutiert. Entscheidend ist die Definition. Nach der internationalen Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9. Dezember 1948 ist ein Genozid „die vorsätzliche Auferlegung von Lebensbedingungen für die [nationale, rassische oder religiöse] Gruppe, die geeignet ist, ihre körperliche Zerstörung ganz oder teilweise herbeizuführen.“ Als eine UN-Untersuchungskommission im Februar 2005 entschied, dass in Darfur kein Genozid stattfindet, zeigte ihre Erklärung, dass sie sich von der Definition der Völkermordskonvention entfernt hatte: Ein Genozid liegt demnach nur vor, wenn organisiert versucht wird, eine rassische, religiöse oder politische Gruppe in ihrer *Gesamtheit* zu vernichten. Da in Darfur nicht die totale physische Auslöschung das Ziel sei – „Khartum will nicht jeden Schwarz-

25 Hinzu kam noch der „tschadisch-libysche Faktor“, der für den Konfliktverlauf ebenfalls wesentlich war, auf den an dieser Stelle aber nur am Rande eingegangen werden kann (Prunier 2007: 60ff). Darfur wurde in den 1980er Jahren zunehmend zum Schauplatz für die politischen Kämpfe zwischen Libyen und Tschad. Der libysche Revolutionsführer Muammar Qadhafi verfolgte zu dieser Zeit arabische Einheitsbestrebungen, die er anführen wollte. Er erhob Anspruch auf den Aouzou-Streifen im Grenzgebiet zum Tschad und sah in Darfur ein Sprungbrett in den Tschad. Auf diese Weise wurden verschiedene Stämme bewaffnet und allgemein das ethno-politische Klima in der Region verschlechtert.

afrikaner in Darfur umbringen“ (Prunier 2007: 242) – findet nach der Entscheidung dieser UN-Kommission in Darfur kein Völkermord statt. Diese Definition distanziert sich jedoch von völkerrechtlichen Grundlagen und kann daher als eine bewusste politische Entscheidung verstanden werden, die verhindern sollte, dass die UNO zum Handeln gezwungen wird. Obwohl dieser Bericht einen Genozid in Darfur negierte, versuchte er nicht, das große Ausmaß dieses Konfliktes zu leugnen, sondern stellte ernsthafte Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen fest.

4.2 Vom Waffenstillstand zur AMIS II-E

Die AU versuchte im Darfur Konflikt, einerseits den diplomatischen und militärischen Druck aufrechtzuerhalten und andererseits gleichzeitig Friedensgespräche zu führen.

Im März 2004 begann sie, Stellungnahmen zu veröffentlichen, in der sie ihre Sorge um die humanitäre Katastrophe in Darfur zum Ausdruck brachte und die Janjaweed für ihre Angriffe verurteilte. Der AU-Gesandte für den Sudan, Botschafter Baba Gana Kingibe, traf sich daraufhin mit den Regierungen Sudans und Tschads, um die Rolle der AU innerhalb des Konfliktes zu diskutieren (Human Rights Watch 2006: 12). Diese Verhandlungen führten zur Unterzeichnung des Waffenstillstandsabkommens (*Humanitarian Ceasefire Agreement*, HCFA) am 8. April 2004 durch die sudanesischen Regierung sowie durch zwei Rebellengruppen (SLA/M und JEM).

Darin erklären sich alle Parteien dazu bereit, „to cease hostilities for renewable 45-day periods, to free ‘prisoners of war’ and to facilitate humanitarian access to IDPs [Internally Displaced Persons] and other civilian victims.“ Die Erklärung, jegliche Kampfhandlungen einzustellen, umfasste ebenfalls die Verpflichtung der sudanesischen Regierung, ihre Milizen zu entwaffnen. Darüber hinaus sah das HCFA eine Waffenstillstandskommission (*Ceasefire Commission*, CFC) vor, die das Abkommen überwachen sollte. Der Waffenstillstand wurde jedoch schon wenige Stunden nach der Unterzeichnung gebrochen.

Am 13. April 2004 berichtete der Kommissionsvorsitzende Alpha Oumar Konaré, dass die Kampfhandlungen zwischen der sudanesischen Regierung und den Rebellen stark an Intensität verloren hätten, die Gewalt gegen die Zivilbevölkerung habe hingegen zugenommen. Die Janjaweed-Milizen beschuldigte er, absichtlich Zivilisten anzugreifen.²⁶ Aufgrund der schlechten humanitären Lage in Darfur entschied der PSC am 25. April 2004 daher die Entsendung einer Aufklärungsmission. Eine AU *Assessment Mission* (7.-13. Mai) sollte vor Ort die Sicherheitssituation einschätzen und die Gründung der CFC beraten. Die Empfehlungen dieser Mission führten schließlich zur Unterzeichnung des *Agreement with the Sudanese Parties on the Modalities for the Establishment of the Ceasefire Commission and the Deployment of Observers in the Darfur* vom 28. Mai 2004, das die Implementierung des Abkommens zum Waffenstillstand regelt; die African Union Mission in Sudan

26 African Union: Report of the Chairperson of the Commission on the situation in the Sudan.

(AMIS) war damit geboren (Appiah-Mensah 2005: 8). Die AMIS war der operative Arm der CFC: Die 60-köpfige militärische Beobachtertruppe hatte die Aufgabe, den am 8. April geschlossenen, brüchigen Waffenstillstand zu überwachen. Sie sollte erst durch eine 300 Mann starke Schutztruppe ergänzt werden, wenn die Konfliktparteien nicht selbst zum Schutz der Beobachter in der Lage wären.²⁷

Die AMIS begann ihre Arbeit am 4. Juni 2004 mit der Ankunft der ersten drei militärischen Beobachter, die anfangs nicht einmal im Besitz eines einzigen Fahrzeuges waren (Appiah-Mensah 2005: 8). Allerdings wurde schnell deutlich, dass die Truppen nicht die Einhaltung eines Waffenstillstandes bewachten, sondern dessen Abwesenheit. Zwischen April und Juni 2004 wurden Angriffe der sudanesischen Regierungstruppen gemeldet, bei denen zahlreiche Zivilisten ums Leben kamen. Die Janjaweed wurden als bevollmächtigte Streitkraft benutzt. Auf der anderen Seite waren sudanesischen Regierungssoldaten und -mitarbeiter das Ziel der Rebellengruppen, welche außerdem humanitäre Hilfsgüter von vorbeifahrenden Konvois plünderten (Cohen 2006: 55).

Am 4. Juli 2004 drückte der Vorsitzende des PSC aufgrund der Entwicklung in der Region seine ernsthafte Besorgnis aus. Auch die Versammlung kam in ihrer dritten ordentlichen Sitzung im Juli zum gleichen Schluss und entschied, die Anzahl der Beobachter von 60 auf 80 zu erhöhen und so schnell wie möglich eine Schutztruppe zu entsenden. 310 Soldaten aus Nigeria und Ruanda sollten die Beobachter in Darfur schützen.²⁸

In einem Kommuniqué des PSC vom 27. Juli 2004 signalisierte die AU bereits ihre Bereitschaft, diese Beobachtermission in eine friedenserhaltende Mission umzuwandeln. Ihre Hauptaufgabe sollte der Schutz der Zivilbevölkerung sein. In den weiteren Kommunikés vom 9. August und 17. September 2004 drückte der PSC ähnliche Sorgen über die katastrophale Lage in Darfur aus und forderte die sudanesischen Regierung dazu auf, die Effektivität der AMIS nicht weiter einzuschränken. Es wurde deutlich, dass die Anzahl des Personals erhöht und das Mandat sowie die Struktur der AMIS verändert werden mussten. Auf Anfrage des PSC vom 27. Juli 2004 berichtete der Kommissionsvorsitzende im Oktober 2004 über die Situation in Darfur. In dem Bericht stellte er einen umfassenden Plan zu den Verbesserungsmöglichkeiten der AMIS vor und schlug die Umwandlung in eine friedenserhaltende Mission vor.²⁹ Der Bericht ging ebenfalls auf die finanziellen Mängel der gesamten Mission ein, die der Versammlung zufolge 43 Millionen US-Dollar benötigte, von denen bis dato jedoch lediglich 25 Millionen eingetroffen seien. Zum Waffenstillstand berichtete der Kommissionsvorsitzende, dass die CFC eine Vielzahl von Waffenstillstandsbrüchen bestätigte. Exemplarisch wurden Übergriffe der Janjaweed auf Dörfer, diverse Entführungen und Angriffe der SLA/M, Angriffe von Regierungstruppen auf Dör-

27 African Union: Agreement with the Sudanese Parties on the Modalities for the Establishment of the Ceasefire Commission and the Deployment of Observers in the Darfur, Punkt 6.

28 Tagesschau online: Mehr Soldaten für Darfur, 20.10.2004.

29 African Union: Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in Darfur, Oktober 2004.

fer, die Rekrutierung von Kindersoldaten durch die SLA/M sowie Angriffe von bewaffneten Räubern, Milizen und Rebellen genannt. In dem Bericht wurde des Weiteren die katastrophale humanitäre Situation in der Region betont. Hierfür wurden folgende Faktoren verantwortlich gemacht: die mangelhafte Sicherheitslage, eine schlechte Infrastruktur und unzulängliche Geldmittel.³⁰ Insgesamt stellte die Kommission fest, dass der Einsatz der AMIS insofern nützlich sei, als sie an ihren Einsatzorten zu einer Erhöhung der Sicherheit beigetragen habe. Allerdings sei die Anzahl der Truppen zu niedrig, um ein so großes Gebiet auch nur annähernd abzudecken. Daher wurde vorgeschlagen, das Personal der Mission auf 3.320 zu erhöhen. Die Kosten für die Erweiterung der AMIS würden demnach für ein Jahr 220 Millionen US-Dollar betragen (Human Rights Watch 2006: 15ff).

Im Oktober 2004 veröffentlichte der PSC ein weiteres Kommuniqué, in dem das überarbeitete Mandat der erweiterten AU-Mission dargelegt und auf die Empfehlungen des Kommissionsvorsitzenden eingegangen wurde. Angesichts der sich massiv verschlechternden humanitären Situation und Sicherheitslage genehmigte der PSC den Einsatz einer 3.320 Mann starken AMIS II-Truppe, die zusätzlich zum militärischen Personal (2.341 Soldaten und 450 militärische Beobachter) aus einer Zivilpolizei und weiterem zivilen Personal bestehen sollte.³¹ Neben der Überwachung des Waffenstillstandes sollten die Truppen dabei helfen, Bedingungen zu schaffen, unter denen humanitäre Hilfsleistungen und die Rückkehr der Flüchtlinge im Land möglich werden sollten, sowie allgemein zur Verbesserung der Sicherheitssituation in der gesamten Darfur-Region beitragen. Damit wurde die AMIS im Oktober 2004 deutlich aufgewertet.

Unmittelbar nach diesem Oktoberplan stellte sich heraus, dass die Mission in einer äußerst prekären Sicherheitssituation agieren musste. Neben zunehmenden Angriffen und unsicheren Straßen wurde eine neue Dimension des Sicherheitsproblems erreicht, das AMIS II-Personal wurde zur Zielscheibe der Angriffe.³² Hinzu kam, dass sich mit der prekären Sicherheitssituation auch die humanitäre Situation drastisch verschlechterte. Die im Sudan aktiven Hilfswerke konnten die Flüchtlingslager in der Darfur-Region zeitweise nicht mehr erreichen. Überdies wurden nun auch NGOs und Hilfsorganisationen immer häufiger angegriffen,³³ sodass z.B. die 350 Mitarbeiter der Hilfsorganisation *Save the*

30 Laut diesem Bericht Konarés schätzt die UNO, dass 534 Millionen US-Dollar Spenden nötig seien, von denen erst 58 Prozent gezahlt wurden.

31 African Union: Kommuniqué des PSC, Oktober 2004.

32 Vgl. zu den jüngsten Angriffen auf AU-Soldaten vom 29. September 2007, bei dem 10 AU-Soldaten ums Leben kamen und 50 weitere verschleppt wurden, BBC News online: AU attack blamed on Darfur rebels, 1.10.2007. Ähnliche Vorfälle, allerdings in kleinerem Ausmaße, fanden auch vorher statt: Siehe hierzu u.a. General Anzeiger Bonn online: Die Situation in Darfur spitzt sich zu, 21.10.2005. Hier wird von dem Mord an drei nigerianischen Friedenssoldaten und zwei sudanesischen Fahrern sowie der Geiselnahme von 38 Soldaten der AU durch die JEM berichtet. Zu dieser schwierigen Situation äußerte sich ein AU-Soldat aus dem Sambia, „we are like sitting ducks“ und forderte mehr Munition und Personal (Cohen 2006: 54).

33 Opfer dieser Angriffe wurden u.a. ein Mitarbeiter der Ärzte ohne Grenzen und vier Mitarbeiter von *Save the Children*. Frankfurter Rundschau online: Darfur: Hilfloze Helfer, 23.12.2004.

children zur Versorgung von insgesamt 250.000 Kindern ihre Aktivitäten in Darfur einstellen mussten.³⁴

Damit wurde eine erneute Überprüfung der Mission nötig. Hierzu verfasste der Kommissionsvorsitzende im Januar 2005 einen Bericht zur Situation in Darfur.³⁵ Dem ist zu entnehmen, dass die Mission bei einer Sollstärke von 3.320 zu dieser Zeit aus 1.162 Mann bestand. Zwar wurde auch die Anzahl der Fahrzeuge und Hubschrauber erhöht, dies würde aber bei weitem nicht ausreichen. Die humanitäre Situation blieb dem Bericht zufolge überaus prekär.³⁶ Laut UNO-Informationen vom November 2004 sei die Anzahl der vom Konflikt betroffenen Menschen um 250.000 auf 2,3 Millionen angestiegen, so dass keineswegs von einer Verbesserung der Situation gesprochen werden konnte.

Die Umsetzung der Mission war durch die mangelnde Finanzierung sehr eingeschränkt. Bis zum Frühjahr 2005 gehörten ihr zwar bereits 2.372 Mann an, was aber noch weit unter dem Soll von 3.320 lag (Human Rights Watch 2006: 19). Bis dato wurden 250 Millionen US-Dollar Unterstützung für die AMIS II zugesagt, jedoch nur 43 Millionen ausgezahlt.³⁷

Im April 2005 veröffentlichte Seth Appiah-Mensah, der militärische Berater des *Special Representative of the Chairperson of the Commission* der AU und Leiter des AMIS-Hauptquartiers in Khartum, eine Empfehlung. Darin erklärte er die Ursachen für viele Mängel und Unzulänglichkeiten in erster Linie mit dem chronischen Mangel an Ressourcen sowie mit enormen Kommunikationslücken. Um diesen Problemen zu begegnen, schlug er ein Drei-Phasenprogramm zur Verbesserung der AMIS II vor.

Der Bericht des Kommissionsvorsitzenden Konaré vom April 2005 stellte erneut fest, dass die humanitäre Lage sowie die Sicherheitssituation in Darfur stark zu wünschen übrig lassen. Jedoch stellte er auch fest, dass „while in those areas in which it is deployed, the Mission is making a significant difference, there remains large areas that are beyond its reach on all but an occasional basis, because of its limited strength“.³⁸ Daher empfahl er eine Erweiterung der Truppenstärke auf 7.000 Mann ab Juni 2005.³⁹ Den Empfehlungen Konarés folgend, beschloss der PSC im gleichen Monat (28. April 2005) eine Erweiterung der AMIS II, sodass ihre militärische Komponente 6.171 und ihre zivile Komponente 1.560 umfasste. Damit wurde die AMIS II-E (AMIS II-Enhanced) geschaffen.⁴⁰

34 Stuttgarter Zeitung online: Wieder Helfer in Darfur erschossen, 23.12.2004.

35 African Union: The African Union and the Conflict in the Darfur Region of the Sudan: Meeting the Challenges of Peace, Security and Stability Kommissionsbericht zu Darfur, Januar 2005.

36 Es wird von Vergewaltigungen, sexueller Gewalt, Zwangsgewahrsam und Einschüchterungen von Flüchtlingen durch die Janjaweed, bewaffnete Milizen und andere Gruppierungen berichtet.

37 African Union: Report of the Commission on the Situation in Darfur, April 2005.

38 Ebenda, Punkt 123.

39 Ebenda, Punkt 115.

40 Ebenda, Punkt 9.

Doch auch dieser Beschluss vermochte das „alte“ Problem der beständigen Unterfinanzierung nicht zu lösen. Daher fand im Mai 2005 eine internationale Geberkonferenz statt, die der AU vor allem zu Sachspenden wie militärischem Equipment und Training für AU-Personal verhalf. Schätzungen zufolge wurden zu diesem Zeitpunkt insgesamt noch 173 Millionen US-Dollar benötigt (Human Rights Watch 2006: 33). Auch wenn die Truppen im Dezember 2005 eine Größe von 6.949 erreichten, ist die Mission nach wie vor durch die chronische Unterfinanzierung stark eingeschränkt.

4.3 Hilfe von der UNO: Von AMIS zu UNAMID

Da sich trotz der Bemühungen der AU die Lage in der Krisenregion eher verschlechterte als verbesserte, zog sie spätestens seit Ende 2005 die Übernahme der Mission in Darfur durch die UNO in Erwägung. Hinzu kam, dass ein finanzieller Zusammenbruch der Mission drohte. Die Geldgeber zögerten zunehmend, das Vorhaben weiter zu unterstützen. Von großer Bedeutung war die Weigerung des US-Kongresses, dem Antrag von US-Außenministerin Condoleezza Rice zuzustimmen, den Beitrag der USA von 50 Millionen US-Dollar an die AMIS-II-E zu zahlen.⁴¹

Bereits im Januar 2006 forderte die AU die sudanesishe Regierung dazu auf, eine solche Übernahme zu akzeptieren (Cohen/O'Neill 2006: 53). Ende Januar 2006 betonte der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan in der Washington Post, dass eine Übertragung des Mandats der AU auf die UNO unumgänglich sei.⁴² Im März 2006 entschied der PSC in einer Krisensitzung in Addis Ababa, das Mandat um sechs Monate zu verlängern und die Mission anschließend der UNO zu übergeben.⁴³

Am 31. August 2006 beschloss der UN-Sicherheitsrat schließlich in der UN-Resolution 1706 die Erweiterung der bestehenden Mission im Südsudan (*United Nations Mission in Sudan*, UNMIS) auf Darfur und eine Erweiterung der Streitkräfte auf 20.000. Auf Drängen der chinesischen Vertreter wurde in der Resolution festgehalten, dass Khartum der Stationierung zuerst zustimmen müsse. Die sudanesishe Regierung weigerte sich allerdings vehement, die Resolution zu akzeptieren und kündigte sogar eine militärische Konfrontation an, falls der Staatenbund dem Vorschlag der USA folge und die Mission auch ohne Einwilligung Khartums durchführe.⁴⁴ In ihrer gewohnten dramatischen Art kündigte

41 Sudan Tribune online: Rice lobbies, but Congress aides say budget stretched, 19.12.2005.

42 Washington Post online: Darfur Descending, 25.01.2006.

43 General Anzeiger online: Afrika behält Verantwortung, 13.03.2006 und Die Tageszeitung online: Neuer Streit um Darfur, 17.05.2006.

44 Es war bis zuletzt strittig, inwiefern eine Intervention trotzdem möglich gewesen wäre. Während der amerikanische UNO-Botschafter John Bolton eine Intervention der Vereinten Nationen gegen den Willen der sudanesischen Regierung für möglich hielt, wurde die Textstelle „auf der Grundlage der Akzeptanz der sudanesischen Regierung“ von der russischen Delegation anders interpretiert. Vgl. hierzu u.a. SDA Basisdienst Deutsch online: Neufassung Sudan, 31.08.2006; Stuttgarter Zeitung online: Afrikanische Union will den Sudan verlassen, 06.09.2006 und Agence France Press online: Sudan bekräftigt Ablehnung von UN-Truppe in Darfur, 13.09.2006.

die sudanesische Regierung im März 2006 an, aus der AU auszutreten, wenn die AMIS durch eine UN-Truppe ersetzt werde.⁴⁵ Im Juli 2006 drohte der sudanesische Präsident damit, Darfur in einen „Friedhof für die Blauhelme zu verwandeln“.⁴⁶ Neben der Ablehnung der UN-Resolution 1706 erklärte der Sprecher des sudanesischen Außenministeriums im September 2006, dass die AU kein Recht habe, ihre Mission den Vereinten Nationen zu übertragen und forderte den Abzug der AU-Truppen bis Ende September, was kurz darauf von der sudanesischen Regierung allerdings wieder zurückgenommen wurde.⁴⁷

Diese festgefahrene Situation erforderte Alternativen: Im Juli 2007 legten Frankreich, Großbritannien und Ghana den anderen zwölf Mitgliedern des UN-Sicherheitsrates einen Resolutionsentwurf vor. Demnach soll die UNMIS in die AMIS eingegliedert werden, um so Khartum zur Zustimmung zu bewegen. Diese sogenannte „hybride Mission“ soll von einer AU/UNO-Doppelspitze geführt werden. Die Friedenstruppe, die aus 19.555 Soldaten und 6.400 Polizisten bestehen soll, wird das Recht haben, zum Schutz von Zivilisten oder Mitgliedern von Hilfswerken „alle notwendigen Mittel“ einzusetzen. Damit ist das Mandat der sogenannten UNAMID (*United Nations African Union Mission in Darfur*) weiter gefasst als das der AMIS. Die Stationierung der UNAMID soll allerdings erst im März 2008 abgeschlossen werden. Die Kosten werden für die ersten zwölf Monate auf zwei Milliarden US-Dollar veranschlagt.

Das nahezu schizophrene Verhalten Khartums ging indes weiter: Seit der Annahme dieser Resolution konzentrierten sich die diplomatischen Bemühungen darauf, die Regierung Sudans dazu zu bewegen, zuzustimmen, was einem Tauziehen glich. In bewährter Manier stimmte Khartum mal zu und lehnte dann wieder ab. Noch im Juni verkündete die sudanesische Regierung, dass Sudan eine von AU und UNO gemeinsam geführte Friedenstruppe für Darfur akzeptiert. Einen Monat später sprach der Innenminister Sudans, Zubeir Baschir Taha, davon, dass man wohl „missverstanden“ wurde. „Selbstverständlich werden wir nicht akzeptieren, dass ausländische Truppen Waffengewalt zum Schutz der Bevölkerung einsetzen dürfen.“⁴⁸ Auch wenn die sudanesische Regierung erneut Zustimmung signalisierte, kann man den Aussagen aus Khartum nicht trauen, weil erfahrungsgemäß kurz darauf ein Dementi folgen könnte.

Bei den diplomatischen Versuchen, Khartum zum Einlenken zu bringen, spielt China eine besonders große Rolle. Gemeinsam mit Russland blockierten die chinesischen Diplomaten bislang jeden Versuch im UN-Sicherheitsrat, Wirtschaftssanktionen gegen den Sudan zu verhängen. China ist ein großer Abnehmer sudanesischen Öls und Russland ein wichtiger Waffenlieferant. Durch „Chinas geschmacklose Romanze mit Khartum“, wie die

45 Arabicnews.com: Sudan rejects UN forces deployment in Darfur, 04.03.2006.

46 Ebenda sowie SudanJEM.com: Sudans Präsident droht UN-Truppen in Darfur mit Gewalt, 17.08.2006

47 Süddeutsche Zeitung online: Sudan will schnellen Abzug, 05.09.2006 und Die Tageszeitung online: Unverhohlene Dreistigkeit, 05.09.2006.

48 Berliner Zeitung online: Sudans ewiges Spiel auf Zeit, 24.07.2007.

nigerianische Tageszeitung *This Day* schrieb⁴⁹, ist die sudanesishe Regierung wirtschaftlich weitgehend unabhängig von den USA und Europa. Andererseits wächst auch der internationale Druck auf China, eine zunehmend konstruktive Rolle beim Lösen des Darfur-Konfliktes zu spielen.

4.4 Friedensgespräche: Ein diplomatisches Gerangel

Die AU spielte nicht nur beim Aushandeln des Waffenstillstandes eine zentrale Rolle und entsandte die AMIS, sondern war auch um eine politische Lösung des Konfliktes bemüht. Die Verhandlungen um ein Friedensabkommen zwischen der sudanesischen Regierung und der SLA/M und JEM unter der Schirmherrschaft der AU begannen bereits im Juli 2003 in Abuja (Nigeria) und erwiesen sich als äußerst zäh (Refugees International 2004). Grundlegende Interessengegensätze und tiefes Misstrauen führten dazu, dass die Verhandlungen mehrmals unterbrochen wurden, um dann nach einer geraumen Zeit wieder aufgenommen zu werden. Die dritte Runde der Verhandlungen im Oktober 2004 war insofern bedeutsam, da die Regierungsvertreter Sudans erstmals direkt mit den Rebellengruppen verhandelten. Bis Ende 2005 fanden sechs Verhandlungsrunden statt, deren Ergebnisse sich auf eine Grundsatzerklärung beschränkten (Spurzem 2005).⁵⁰

Im Mai 2006 wurde schließlich ein scheinbarer Durchbruch erreicht, als sudanesishe Regierungsvertreter und die größte Rebellengruppe SLA/M ein Friedensabkommen unterzeichneten.⁵¹ Ein genauer Blick auf das Zustandekommen und die Inhalte lässt jedoch an dem Optimismus zweifeln, der anfänglich von der Mehrheit der internationalen Gemeinschaft geteilt wurde. Die Rebellengruppen SLA/M und JEM machten während der Verhandlungen ihre Forderungen deutlich: Die drei Provinzen Darfurs sollten wieder zu einer Provinz vereint werden. Ebenso forderten sie das Amt des Vizepräsidenten sowie die Macht in der Regierung der vereinigten Region. Die dritte Forderung betraf Entschädigungszahlungen für die Vertriebenen (Prunier 2007: 226). Die internationale Gemeinschaft war in erster Linie daran interessiert, dass ein Friedensabkommen unterzeichnet wird. Den Inhalten und Umständen schien sie nur sekundäre Beachtung zu schenken.

Das Friedensabkommen ist in drei Teile gegliedert. Der erste Teil beschäftigt sich mit den Sicherheitsregelungen und sieht einen Waffenstillstand, die Entwaffnung der Janjaweed und die Integration einiger SLM-Kämpfer in die sudanesishe Armee und Polizei vor. Es verpflichtet alle Parteien zur Einstellung der Kampfhandlungen in Darfur und zur Entflechtung der Truppen sowie die sudanesishe Regierung zur Entwaffnung der Janjaweed-Milizen. Der zweite Teil, das politische Kapitel, sichert den Rebellengruppen u.a. den Posten eines „Sonderberaters des Präsidenten“ in der Zentralregierung und ein Drittel der Parlamentssitze in den Provinzregierungen zu. Der dritte Abschnitt schließlich

49 This Day online: Darfur: Galvanise the Hybrid Force, 27.06.2007.

50 BBC News online: Darfur Peace Talks open in Abuja, 25.10.2004.

51 Der Tagesspiegel online: Sudan: Darfur-Abkommen unterzeichnet, 05.06.2006.

regelt die Vermögensteilung, die Schaffung eines Fonds für Wiederaufbau und Entwicklung in Darfur sowie die Entschädigung der Vertriebenen.

Die Zersplitterung und Uneinigkeit der Rebellen Gruppen untereinander nahmen während der Verhandlungen weiter zu. Unter diesen Umständen war es naiv anzunehmen, dass dieses Friedensabkommen umgesetzt werden könnte. Dennoch wurden die Vertreter der SLA/M und JEM unter sehr starkem Druck gesetzt, das Abkommen zu unterzeichnen. Eine führende Persönlichkeit innerhalb der SLA/M, Abd al-Wahid Mohamed Nur, wurde in Telefonaten und Briefen von zahlreichen Spitzenpolitikern wie George W. Bush, Condoleezza Rice, Tony Blair sowie Javier Solana zur Unterzeichnung des Abkommens gedrängt. Der offizielle Führer der SLA/M, Minni Minnawi, war letztendlich aber der Einzige, der dieses Abkommen signierte.⁵² Nach der Unterzeichnung am 5. Mai 2006 wurde das Friedensabkommen von der internationalen Gemeinschaft sofort als diplomatischer Sieg gefeiert. Die Bewohner der Flüchtlingslager in Darfur protestierten und schwenkten Schilder gegen das Abkommen und für eine direkte Intervention der UNO (Prunier 2007: 233).

Eine Fraktion der SLA/M sowie die radikalere JEM lehnten das Friedensabkommen aus mehreren Gründen ab:⁵³ Die Sicherheitsbestimmungen im ersten Teil hingen weitgehend vom politischen Willen der sudanesischen Regierung ab. Die Bedingungen der Machtteilung gingen vielen nicht weit genug, zumal der sudanesishe Präsident den Sonderberater für Darfur ernennen sollte. Der zentrale Kritikpunkt betraf die vorgesehenen Entschädigungszahlungen von 30 Millionen US-Dollar. Dies bedeutete etwa 10 US-Dollar pro vertriebene Person. „Für Menschen, die alles verloren hatten, war dies eine Beleidigung“ (Prunier 2007: 230).

Bedauerlicherweise, aber wenig überraschend, erlitten die Friedensbemühungen im darauf folgenden Monat einen herben Rückschlag, als die Führung der zerstrittenen SLA/M das Friedensabkommen aufkündigte und erklärte, dass die Mehrheit der Gruppe das Abkommen ablehnte. Innerhalb der Gruppe waren schon lange Machtkämpfe und Zersplitterungen für die Verzögerung des Friedensprozesses mitverantwortlich.⁵⁴ Der zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Abkommens noch amtierende Führer der SLA/M, Minni Minawi, gehörte nun zu den wenigen Unterstützern des Abkommens. Seit er Sudans Regierung angehörte, haben sich allerdings die meisten seiner „Mitstreiter“ von ihm abgewendet.

Die Bemühungen der AU um eine politische Lösung des Konfliktes gehen auch nach dem Scheitern dieses Friedensabkommens weiter. Am 27. Oktober 2007 fanden in der

52 Nach Prunier wurde Minnawi in einem 17-stündigen Marathon psychologisch stark unter Druck gesetzt und von Zoellick und Obasanjo (AU-Präsident) physisch bedroht. Darüber hinaus erfuhr er kurz vor seiner Unterzeichnung, dass sein Bruder von der sudanesischen Regierung erschossen worden war (Prunier (2007: 228).

53 Eine Splittergruppe der SLA/M verließ zunächst unter Protest die Verhandlungen, unterzeichnete das Abkommen letztendlich aber auch. Die Tageszeitung: Darfur-Abkommen in letzter Minute, 06.05.2006.

54 Vgl. u.a. Die Tageszeitung online: Friedensprozess in Darfur geplatzt, 29.06.2006.

libyschen Hafenstadt Sirte erneut Friedensgespräche statt, die von der AU und der UNO geleitet wurden.⁵⁵ Da diese aber von wichtigen Rebellengruppen boykottiert wurden (nur sechs der 16 Rebellengruppen erschienen), wurden die Gespräche vertagt.⁵⁶

4.5 Darfur und die Formmerkmale der AU

Der in Kapitel 3 attestierte relativ hohe Institutionalisierungsgrad spielte im Zusammenhang des Darfur-Konfliktes nur eine untergeordnete Rolle. Zwar formulierten die verschiedenen Organe (insbesondere die Kommission, der PSC und die Versammlung) eine Vielzahl von Empfehlungen vor Beginn der Mission, aber es ist fraglich, ob dieser Informationsaustausch tatsächlich für die friedensfördernde Leistung in Darfur relevant war. Das heißt allerdings nicht, dass ein hoher Institutionalisierungsgrad nicht friedensfördernd wirkt. Vielmehr soll ein hoher Institutionalisierungsgrad insbesondere präventiv wirken.⁵⁷ Daher spielte dieses Formmerkmal im Rahmen der Leistung der AU innerhalb des Darfur-Konfliktes keine zentrale Rolle.

Der Grad der Souveränitätsabgabe und insbesondere das neue Interventionsrecht der AU hingegen könnten für einen Fall wie Darfur eine zentrale Rolle spielen. Allerdings wurde die Mission der AU in Darfur nicht unter dem neuen Interventionsrecht der AU nach Artikel 4 (h) ihrer Gründungsakte durchgeführt, sondern war vom Einverständnis Khartums abhängig. Der Widerwille der meisten Mitgliedsstaaten der AU, das neue Interventionsrecht anzuwenden, hat zwei Gründe. Zum einen besteht die Möglichkeit, dass ein Präzedenzfall entsteht, durch den sich zahlreiche afrikanische Regierungen mit diktatorischen Staatssystemen und schwelenden Konflikten in Zukunft selbst bedroht fühlen könnten. Zum anderen spielen sicherlich auch rein praktische Gründe eine Rolle, da die AU einfach nicht über die Kapazitäten und Ressourcen verfügt, um eine Mission dieses Ausmaßes gegen den Willen der betreffenden Regierung durchführen zu können.

Waren die neuen Möglichkeiten zur Einschränkung der Souveränität der Mitgliedsstaaten deshalb im Fall von Darfur belanglos? Die Frage muss verneint werden, da die sudanesishe Regierung der AMIS offensichtlich nicht ganz freiwillig zustimmte. Anders als die erste Friedensmission in Burundi wurde die AMIS nicht von der betroffenen Regierung gefordert. Das doppelzüngige Verhalten der sudanesischen Regierung zeigt ihren eigentlichen Widerwillen gegen die Mission, der sie letztendlich doch zustimmte. Dementsprechend widersprüchlich war auch die mediale Berichterstattung zu dieser Frage. Im August 2004 wurde noch berichtet, dass die AU die Erlaubnis aus Khartum erhalten habe, 300 Soldaten nach Darfur zu entsenden, weil sie für die Angelegenheit eigene Lösungen, sprich afrikanische, bevorzuge.⁵⁸ Nachdem der damalige Staatspräsident Nigerias Obasan-

55 Vgl. u.a. BBC News online: Fresh Darfur Peace Talks agreed, 06.09.2007.

56 The East African online: Sudan: Anxiety at Darfur Talks as Key Rebel Groups stay away, 06.11.2007.

57 Siehe Kapitel 2.1.

58 Vgl. Frankfurter Rundschau online: Nagelprobe für die Afrikaner, 02.08.2004.

jo im selben Monat Truppen in der Stärke von 2.000 Mann angeboten hatte, erwiderte der sudanesischer Außenminister Rahim Mohamed Hussein in einem Interview der arabischen Tageszeitung *asch-Scharq al-Ausat*: „We will not agree to the presence of any foreign forces, whatever their nationality“ (Reeves 2004). Auch der sudanesischer Verhandlungsführer lehnte eine AU-Friedenstruppe in Darfur ab, da die Regierung den Konflikt alleine lösen könne.⁵⁹ Trotz dieses offensichtlichen Widerstandes der sudanesischen Regierung erhielt die AU letztendlich doch ihr Einverständnis.

Es erscheint daher plausibel, dass die sudanesischer Regierung der Entsendung der AMIS zustimmte, weil der PSC eine Entsendung auf der Grundlage des Artikels 4 (h) der CA auch ohne ihre Zustimmung hätte durchsetzen können. Mit einer Zustimmung konnte die Regierung in Khartum einen gewissen Einfluss auf die Mission bewahren. Es gelang der AU, den Druck auf Khartum so weit zu erhöhen, dass diese einer Friedenstruppe zustimmen musste.

Hinzu kam, dass Ende 2005 eine Intervention durch UN-Truppen immer wahrscheinlicher wurde. In Anbetracht des internationalen Drucks sah Khartum die AU-Mission als das kleinere „Übel“. So unterstützte die sudanesischer Regierung die AMIS mit dem Slogan „African solutions for african problems“ zunehmend.

Insofern war der institutionelle Wandel hin zu einer durch Abstimmungsmodi erreichten staatlichen Souveränitätsabgabe zentral für das Handlungspotenzial der AU. Dieses Potenzial wurde in diesem untersuchten Fall jedoch aus den oben erläuterten Gründen nicht genutzt. Die Aufgabe des Konsensprinzips und das neue Prinzip konditionaler staatlicher Souveränität waren in diesem Fall nur dann von Bedeutung, wenn man argumentiert, dass diese rechtlichen und institutionellen Möglichkeiten einer erzwungenen Mission maßgeblich zur Zustimmung Khartums beitrugen. Diese Argumentation ist zwar nachvollziehbar, kann allerdings nicht zweifelsfrei belegt werden.

Inwiefern konnte die zivilgesellschaftliche Kooperation der AU zu einer Verbesserung der Sicherheitssituation in Darfur beitragen? Ein Blick in offizielle Berichte und Erklärungen der Kommission und des PSC zeigt, dass durchaus ein Bewusstsein dafür herrschte, dass zivilgesellschaftliche Akteure in die Arbeit der AMIS miteinbezogen werden sollten und auch vereinzelte Bemühungen hierzu stattfanden (Salim/Eliasson 2007). Beispielsweise präsentierte einige Tage vor dem Treffen des PSC am 20. September 2006 eine Gruppe von NGOs den Mitgliedern des Rates eine Reihe von Empfehlungen zur AMIS.⁶⁰ Inwieweit ihr Anspruch über diese einzelnen Ansätze hinaus tatsächlich umgesetzt wurde, zei-

59 Vgl. u.a. Frankfurter Rundschau online: Sudan will Darfur-Krise alleine lösen, 24.08.2004; Associated Press Worldstreaming online: Khartum lehnt AU-Friedenstruppe in Darfur ab, 23.08.2004 und Süddeutsche Zeitung online: Friedenstruppe abgelehnt, 24.08.2004.

60 Pambazuka News: Darfur: A Test for the African Union, 19.10.2006. Ein anderes Beispiel ist ein Treffen des Kommissionsvorsitzenden mit NGOs in El-Fashir am 4. Juni 2005. African Union: Press Release Nr. 027/2005: The African Union raises 291,585,000.00 USD from the pledging conference for the African Union Mission in Sudan.

gen O'Neill und Cassis (2005). Die Autoren stellen auf der Grundlage von diversen, vor Ort durchgeführten Interviews und Forschungsaufenthalten eine mangelnde Kooperation mit NGOs fest und bezeichnen dies als eine der Hauptschwächen der AMIS. Die Mission gebe nur in den seltensten Fällen Informationen an humanitäre Hilfsorganisationen oder Menschenrechtsorganisationen weiter. Ebenso wenig gelinge es ihr, eine Infrastruktur für die systematische Interaktion mit NGOs aufzubauen. „‘AMIS’ leadership did not see NGOs as a critical component, colleague or counterpart“ (O'Neill/Cassis 2005: 39). Gleichzeitig betonten die Autoren aber, dass sich diese Unzulänglichkeiten allmählich verringerten. AMIS-Mitarbeiter begannen, sich regelmäßig mit NGOs zu treffen und Informationen mit diesen zu teilen. Allerdings hänge die Zusammenarbeit von individuellen Initiativen ab und sei erst im Beginn, sich zu institutionalisieren. Im Sicherheitsbereich existieren noch keine Koordinationsmechanismen zwischen NGOs und der AU (O'Neill/Cassis 2005: 39ff; Pantuliano/O'Callaghan 2006: 26).

4.6 Beurteilung der Leistung der AU in Darfur

Eine Hauptschwäche der Mission liegt darin, dass sie auf das Einverständnis der sudanesischen Regierung angewiesen war und daher auch nur ein relativ beschränktes Mandat hatte. Die AMIS konnte Waffenstillstandsbrüche zwar beobachten und dokumentieren und sollte damit weitere Gewalt abschrecken, aber sie war nicht in der Lage, die Übergriffe umfassend zu verhindern. Folglich bestand eine Schwäche der AU in Darfur darin, dass sie die neue Möglichkeit zu Mehrheitsentscheidungen und das Interventionsrecht nicht umsetzte. Andererseits ist positiv zu verzeichnen, dass die AU mit politischem Druck erreichen konnte, dass die sudanesische Regierung der Mission zustimmte. Es ist fraglich, ob Khartum auch ohne die Möglichkeit einer erzwungenen Intervention der AMIS zugestimmt hätte.

Doch die Mission hatte ein großes Manko, das Kofi Annan Anfang 2006 auf den Punkt brachte: „They need money; they need it quickly“ (United Nations 2006). Die AMIS war in jeder Hinsicht und beständig unterfinanziert. Die für die Darfur-Operation geschätzten 250 Millionen US-Dollar mussten von ausländischen Geldgebern aufgebracht werden. Alleine Brüssel kündigte 110 Millionen US-Dollar an (Nzisabira 2007: 175ff). Weitere wichtige Geldgeber waren die USA und Kanada. Aber die Zahlung der versprochenen Gelder verlief schleppend. Obwohl die USA und die EU die Kostenübernahme der Aufstockung auf 7000 Mann zu 100 Prozent garantiert hatten, hatte die AU noch im Mai 2005 keinen Cent davon erhalten (Prunier 2007: 208). Zur chronischen Unterfinanzierung kamen die schwierigen Umstände, unter denen die AMIS arbeiten musste. Aufgrund der Größe des Gebiets und der mangelhaften Sicherheit hätten sogar erfahrene und gut ausgerüstete Truppen enorme Schwierigkeiten bei der Umsetzung gehabt (Cohen/O'Neill 2006: 53).

Trotz der Unzulänglichkeiten stellen nicht nur Cohen und O'Neill fest, dass der Erfolg der AMIS darin bestand, noch schlimmere Katastrophen verhindert zu haben. Ihr Erfolg erkläre sich in erster Linie durch den Abschreckungseffekt, den ihre Präsenz hatte und der zu einer leichten Verbesserung der Sicherheitssituation führte. Auch wenn die Soldaten nur mit dem Notizblock daneben stehen konnten, um das Morden und die Überfälle zu

notieren, waren dank der AMIS zumindest Zeugen vor Ort. Die Mission hat versucht, diesen Effekt durch möglichst zahlreiche Patrouillen zu nutzen. Am erfolgreichsten waren die sogenannten Eskortpatrouillen, bei denen AMIS-Soldaten Frauen beim Sammeln von Feuerholz außerhalb der Flüchtlingscamps oder humanitäre Konvois von Hilfswerken auf besonders gefährlichen Strecken begleiteten.

Das Engagement der AU in Darfur konnte trotz aller Defizite, insbesondere bezüglich des Mandats, der finanziellen Mittel und der zivilgesellschaftlichen Kooperation, zu einer zumindest leichten Verbesserung der Sicherheitssituation beitragen. Ohne die AMIS-Soldaten wären die Menschen in den Flüchtlingslagern den Angriffen der Rebellen hilflos ausgeliefert gewesen. Die Übergriffe auf Zivilisten sind überall dort zurückgegangen, wo die AMIS präsent war. Auch Kofi Annan kam zu dem Schluss, dass sich hunderttausend Menschen durch die AMIS-Präsenz zwar sicherer fühlten, die Mission allerdings eindeutig zu wenig Personal hatte.⁶¹

Vor allem in westlichen Ländern ist hingegen schon jetzt von einem Scheitern der AU die Rede. Diese Einschätzungen erklären sich dadurch, dass angesichts des finanziellen und machtpolitischen Rahmens, innerhalb dessen sich die AU in Darfur bewegen konnte, zu hohe Erwartungen an sie gerichtet wurden:

„[...] war auch die AU für eine Art mission impossible eingesetzt worden. Sie sollte [...] unterbinden, was sie nur beobachten durfte, eingreifen, wozu ihr die Mittel fehlten, und für ihre knauserigen Geldgeber den Anschein ernsthafter internationaler Beteiligung aufrechterhalten“ (Prunier 2007: 188).

Ein weiterer Aspekt, der bei der Beurteilung der AU in Darfur beachtet werden sollte, betrifft das intrinsische Problem der Konfliktlösung durch externe Akteure. Es ist zumindest sehr fraglich, ob es einer Organisation von außen überhaupt gelingen kann, einen solch komplexen Konflikt, wie er in Darfur herrscht, zu lösen.

Auf politischer Ebene konnte bisher zwar kein Durchbruch erzielt werden, allerdings erreichte die AU, dass die Konfliktparteien überhaupt miteinander verhandelten. Da die Friedensverhandlungen noch laufen, kann ihr Erfolg noch nicht beurteilt werden. Trotz aller Rückschläge und Stockungen trug die AU dazu bei, dass der Prozess nicht ganz aufgegeben wurde.

Ebenfalls bemerkenswert ist, dass die AU, ungeachtet der ausgeprägten Heterogenität ihrer Mitgliedsstaaten und der daraus erwachsenden politischen Streitigkeiten, handlungsfähig blieb. Es war der kontinentalen Organisation mit 53 Mitgliedsstaaten und als Vertretung von rund 850 Millionen Menschen möglich, sich auf die Entsendung einer Darfur-Mission zu einigen, die trotz zahlreicher Mängel und äußerst schwieriger Umstände ihre Wirkung hatte. Daher kommt Powell zu dem Schluss, die AU „is filling critical gaps in Africa's peace and security agenda and architecture“ (Powell 2005: xii). Da weder die UNO noch andere internationale Akteure dazu bereit waren, dem Sterben in Darfur

61 Süddeutsche Zeitung online: Mehr Schutz für die Menschen in Darfur, 26.01.2006.

Einhalt zu gebieten, sind die Bemühungen der AU umso wertvoller. Ohne Unterstützung von außen wird es der AU allerdings nicht gelingen, über diese bescheidenen Ergebnisse hinauszukommen und der Bevölkerung Darfurs wirklich zu helfen.

5. Fazit: Grund zur Hoffnung?

Die Analyse der institutionellen Formmerkmale hat gezeigt, dass die AU durchaus über ein Handlungspotenzial verfügt, um eine hohe friedensfördernde Leistung zu erbringen. Insbesondere das revolutionäre und in dieser Form einzigartige Interventionsrecht nach Artikel 4 (h) ihrer Gründungsakte sowie die Abkehr vom Konsensprinzip hin zu Mehrheitsentscheidungen zeigen den Willen der AU-Gründer, eine handlungsfähige Organisation zu schaffen, die mit den Fähigkeiten ausgestattet ist, die der OAU fehlten. Mit dem neuen Namen wollte sich die AU bewusst von der OAU distanzieren, die insbesondere in den letzten Jahren ihrer Existenz zunehmend im Ruf eines „Diktatorenklubs“ stand.

Es soll allerdings nicht der Eindruck entstehen, dass die OAU vollkommen wirkungslos blieb. Vielmehr entstand sie unter gänzlich anderen politischen Umständen. Sie wurde in der Euphorie der politischen Unabhängigkeit der afrikanischen Staaten gegründet. Ihre Aufgaben bestanden daher in erster Linie im Dekolonialisierungsprozess, der im Ende des Apartheidregimes in Südafrika gipfelte. Die Unantastbarkeit des Souveränitätsprinzips, welche sich in ihren institutionellen Strukturen widerspiegelt, erklärt sich durch ihre Ziele und war für eine erfolgreiche Dekolonialisierung auch sicherlich unerlässlich. Gescheitert ist die OAU daran, sich nach Abschluss dieser Aufgaben institutionell so zu verändern, dass sie auch den neuen Herausforderungen des Kontinents, insbesondere den Bürgerkriegen und schweren Menschenrechtsverletzungen, begegnen konnte. Die Gründung der AU kann daher als das Ergebnis der Veränderung dieser politischen Umstände betrachtet werden.

Inwiefern das neue institutionelle Handlungspotenzial der AU in Zukunft auch ausgeschöpft wird, ist noch nicht abzusehen. Das Sicherheitsregime der AU steckt noch in seinen Kinderschuhen. Ihr Engagement im Darfur-Konflikt bietet bisher die einzige Möglichkeit, die Umsetzung der neuen Möglichkeiten zu untersuchen. Die Analyse der AU-Mission konnte einige generalisierbare Trends aufzeigen. Trotz zahlreicher Mängel und Unzulänglichkeiten trug sie durchaus zu einer leichten Verbesserung der Sicherheitssituation in der Region bei. Schließlich wurde die AU zu einer Zeit in Darfur aktiv, zu der sich weder die UNO noch andere IOs dazu durchringen konnten.

Eine Hauptschwäche der AU in Darfur war und ist finanzieller Natur. Neben der Ausprägung der identifizierten Formmerkmale ist insofern ein weiterer, ebenso banaler wie maßgeblicher Aspekt für die Handlungsfähigkeit der AU entscheidend, nämlich ihre finanziellen Möglichkeiten. Damit die AU ihre hehren Ziele erreichen kann, braucht sie Mittel, die in Afrika nur sehr begrenzt vorhanden sind. Es sollte ein Anliegen der internationalen Gemeinschaft sein, diese Mittel zur Verfügung zu stellen. Die Formeln „Try AU first“ oder „afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme“ sind plausibel und erstrebenswert. Aber es scheint, als werden sie von der internationalen Gemeinschaft zuneh-

mend als zynischer Vorwand gebraucht, um sich aus Afrika zurückzuziehen und den Menschen des Kontinents sich selbst zu überlassen. „Afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme’ war zur politisch korrekten Redensart für ‚Es geht uns eigentlich nichts an’ geworden“ (Prunier 2007: 163). Wenn die internationale Gemeinschaft ihr propagiertes „Afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme“ ernst meint, muss sie sich ihrer Verantwortung für das Gelingen der AU stellen.

Doch nicht nur die finanziellen Schwierigkeiten hindern die AU an der Umsetzung des rechtlichen und institutionellen Potenzials. Die Existenz der rechtlichen Möglichkeit zu Mehrheitsentscheidungen über Interventionen ist zwar bemerkenswert, doch sie wurde in der Darfur-Krise nicht genutzt und war nur insofern relevant, als sie vermutlich zum Einverständnis der sudanesischen Regierung beitrug. Ob und wann das Interventionsrecht jemals Anwendung finden wird, ist zu diesem Zeitpunkt noch unklar. Viele Staatschefs werden sich hüten, einen Präzedenzfall zu schaffen, der gegebenenfalls zu einer Intervention im eigenen Staat führen könnte. Darüber hinaus wird es der in ihren Ressourcen eingeschränkten AU kaum möglich sein, eine Mission gegen den Willen der betreffenden Regierung erfolgreich durchzuführen.

Die bisher fehlende Umsetzung der institutionellen Möglichkeiten relativiert daher die vielversprechenden Ergebnisse der Analyse der institutionellen Formmerkmale in Kapitel 3. Die rechtlichen und auch institutionellen Voraussetzungen für eine handlungsfähige Sicherheitsorganisation sind gegeben, aber der politische Wille zur Umsetzung noch nicht. Es wird sich in Zukunft zeigen, ob das neue Interventionsrecht und die weiteren neuen Möglichkeiten nur leere Worthülsen bleiben oder ob sie von den Mitgliedsstaaten mit Inhalt gefüllt werden.

Insgesamt sollte bei der Einschätzung der Leistung der AU einerseits vor naivem Optimismus gewarnt werden, da es von der AU zu viel verlangt wäre, alle Missstände des Kontinents zu beseitigen. Andererseits sind auch überzogen skeptische und zynische Äußerungen nicht angebracht, welche die AU in die gescheiterten „Rehabilitierungsversuche“ für Afrika einreihen und versuchen, die Bedeutung der bemerkenswerten Entwicklung seit der OAU auf einen Namenswechsel zu reduzieren. Vielmehr bieten die neuen Einflussmöglichkeiten der AU Grund zur Hoffnung für den afrikanischen Kontinent. Ihre Erfüllung hängt davon ab, ob die Mitgliedsstaaten ihren bisher noch mangelnden politischen Willen zur Umsetzung dieser Möglichkeiten und ihre finanziellen Schwierigkeiten überwinden und inwieweit sie dabei mit Hilfe von außen rechnen können. Die Gründung der Afrikanischen Union ist nicht mehr, aber eben auch nicht weniger als ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung.

Literaturverzeichnis

AfriMap, Afrodad, Oxfam 2007: Towards a People Driven African Union. Current Obstacles and New Opportunities, Januar.

Amnesty International 2004: Darfur: Rape as a Weapon of War: Sexual Violence and its Consequences, 19. Juli 2004, in: <http://web.amnesty.org/library/index/engaf540762004>, 02.12.2007.

Appiah-Mensah, CDR Seth 2005: AU's critical assignment in Darfur. Challenges and Constraints, in: *African Security Review*, 14: 2, 7-14.

Baimu, Evarist/Sturman, Kathryn 2003: Amendment to the African Union's Right to intervene. A shift from human security to regime security?, in: *African Security Review*, Band 12: 2, 37-45.

Bekker, Gina 2007: The African Court on Human and Peoples' Rights: Safeguarding the Interests of African States, in: *Journal of African Law*, 51: 1, 151-172.

Beyani, Chaloka 2007: Recent Developments in the African Human Rights System 2004-2006, in: *Human Rights Law Review*, 7: 3, 582-608.

Boehmer, Charles/Gartzke, Erik/Nordstrom, Timothy 2004: Do Intergovernmental Organizations promote peace?, in: *World Politics*, 57: 1, 1-38.

Cilliers, Jakkie/Mashelle, Prince 2004: A Pan-African Parliament; in: *African Security Review*, 13: 4, 73-83.

Cilliers, Jakkie/Sturman, Kathryn 2004: Challenges facing the AU's Peace and Security Council, in: *African Security Review*, 13: 1, 97-104.

Cohen, Roberta/O'Neill, William G. 2006: Last Stand in Sudan?, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, Ausgabe März/April, 51-59.

Dembinski, Matthias/Freistein, Katja/Weiffen, Britta 2007: Form Characteristics of regional security organizations: The missing link in the explanation of the democratic peace, im Erscheinen.

Francis, David J. 2006: *Uniting Africa. Building Regional Peace and Security Systems*, University of Bradford.

Haftel, Yoram Z. 2007: Designing for Peace: Regional Integration Arrangements, Institutional Variation, and Militarized Inter-state Disputes, *International Organization*, 61: 1, 217-237.

Haftendorn, Helga 1997: Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen. Eine Einführung; in: Haftendorn, Helga/Keck, Otto (Hrsg.): *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden, Nomos, 11-33.

Heyns, Christof/Baimu, Evarist/Killander, Magnus 2003: The African Union, in: *German Yearbook of International Law*, 2004, 252-283.

Human Rights Watch 2006: Imperatives for Immediate Change. The African Union Mission in Sudan, 18: 1 (A).

Human Rights Watch 2004: Darfur Documents Confirm Government Policy of Military Support, Juli, in: <http://hrw.org/english/docs/2004/07/19/darfur9096.htm>, 02.12.2007.

Khalafalla, Khalid Y. 2005: Der Konflikt in Darfur, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 4.

Koremenos, Barbare/Lipson, Charles/Snidal, Duncan 2001: Rational Design: Looking Back to Move Forward, in: *International Organization*, 55: 4, 1051-1082.

Kröpelin, Stefan 2006: Sudan/Darfur: Der inszenierte Konflikt. Das Spiel mit der Weltöffentlichkeit, in: *International. Die Zeitschrift für internationale Politik*, Wien, Heft IV.

Layachi, Azzedine 1994: The OAU and Western Sahara: A case study, in: El-Ayouty, Yassin (Hrsg.): *The OAU after 30 Years*, Westport, 27-39.

- Magliveras, Konstantinos D./Naldi, Gino J.* 2002: The African Union – A new dawn for Africa?, in: *International and Comparative Law Quarterly*, 51, 415-425.
- Mathews, K.* 2001: Birth of the African Union (AU), in: *Africa Quarterly*, 41: 1, 112-120.
- Murithi, Timothy* 2005: *The African Union. Pan Africanism, Peacebuilding and Development*, Ashgate.
- Murray, Rachel* 2004: *Human Rights in Africa. From the OAU to the AU*, Cambridge University Press.
- Muzondo, Tamuka* 2005: Civil Society Participation in the African Union and NEPAD, in: *International Journal of Civil Society Law*, 3: 3, 42-52.
- Naldi, Gino J.* 1999: *The Organization of African Unity. An Analysis of its role*, London und New York, Mansell.
- Nzisabira, Désiré* 2006: Von der Organisation der Afrikanischen Einheit zur Afrikanischen Union: Ansätze zu einer afrikanischen Lösung der Sicherheits-, Friedens- und Entwicklungsprobleme Afrikas, Hamburg, Kovac.
- O'Neill, William G./Cassis, Violette* 2005: *Protecting Two Million Internally Displaced: The Successes and Shortcomings of the African Union in Darfur*, The Brookings Institution, Bern, Occasional Paper.
- Packer, Corinne/Rukare, Donald* 2002: The New African Union and its Constitutive Act, in: *The American Journal of International Law*, 96: 2, 365-379.
- Pantuliaon, Sara/O'Callaghan, Sorch* 2006: The 'protection crisis': A review of field-based strategies for humanitarian protection in Darfur, Humanitarian Policy Group: Discussion Paper, Dezember.
- Powell, Kristiana* 2005: *The African Union's Emerging Peace and Security Regime. Opportunities and Challenges for delivering on the responsibility to protect*, Institute for Security Studies Monograph Series, Nr. 119, Mai.
- Refugee International* 2004: Darfur: As Abuja Talks begin, African Union Ceasefire Monitoring Needs Strengthening, 23.08.2004, in: www.refugeesinternational.org/content/article/detail/3209?PHPSESSID=3fc64258eda9d44c2, 02.12.2007.
- Prunier, Gérard* 2007: *Darfur: Der „uneindeutige“ Genozid*, Hamburg.
- Reeves, Eric* 2004: Darfur Mortality update: August 13, 2004, Current data for total mortality from violence, malnutrition, and disease, in: www.sudanreeves.org/Sections-article207-p1.html, 02.12.2007.
- Salim, Ahmed Salim/Eliasson, Jan* 2007: Press Conference, 07.03.2007, in: www.unmis.org/english/2007Docs/PC-27Mar.pdf, 02.12.2007.
- Schoeman, Maxi* 2002: Imagining a community – the African Union as an emerging security community, in: *Strategic Review for Southern Africa*, 24, 1, 1-19.
- Simmons, Beth A./Martin, Lisa* 2002: International Organizations and Institutions, in: Carlsnaes, Walter; Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.): *Handbook of International Relations*, London, 192-211.
- Spurzem, Julia* 2005: Zähe Verhandlungen um Darfur. Menschenrechtsgruppen fordern Sanktionen gegen Sudans Regierung, in: [über www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Sudan/darfur.html](http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Sudan/darfur.html), 02.12.2007.
- Sturman, Kathryn/Cilliers, Jakkie* 2003: ECOSOCC: Bringing People's Power to the African Union?, in: *African Security Review*, 12: 1, 71-80.
- Udombana, Nsongurua J.* 2002: The institutional structure of the African Union: A legal analysis, in: *California Western International Law Journal*, 33: 1, 69-135.
- United Nations* 2006: Secretary-Generals's press encounter following Security Council luncheon, 12.01.2006, in: www.un.org/apps/sg/offthecuff.asp?nid=819, 02.12.2007.

Waal, Alex de 2004: Counter-Insurgency on the Cheap, in: Review of African Political Economy, 31: 102, 716-725.

Walraven, Klaas van 2004: From *union of tyrants to power to the people?* The significance of the Pan-African Parliament for the African Union, in: Africa Spectrum , 39: 2, 197-221.

Dokumente der Afrikanischen Union:

Constitutive Act, in: www.africa-union.org/About_AU/AbConstitutive_Act.htm; 02.12.2007.

List of Countries which have signed, ratified/acceded to the African Union Convention on Protocol to the Treaty establishing the African Economic Community Relating to the Pan-African Parliament; in: www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/List/Protocol%20on%20the%20Pan%20African%20Parliament.pdf; 02.12.2007.

Protocol to the Treaty establishing the African Economic Community relating to the Pan-African Parliament, in: www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_%20Conventions_%20Protocols/protocol-panafrican-parliament.pdf, 02.12.2007.

Protocol of the Court of Justice of the African Union; in: www.africa-union.org/official_documents/Treaties_%20Conventions_%20Protocols/Protocol%20to%20the%20African%20Court%20of%20Justice%20-%20Maputo.pdf; 02.12.2007.

Status List. Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights, in: www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/List/Protocol%20on%20the%20African%20Court%20on%20Human%20and%20Peoples%20Rights.pdf; 02.12.2007.

African Commission on Human and Peoples' Rights, in: www.achpr.org; 02.12.2007.

Executive Council. Decision on the Merger of the African Court on Human and Peoples' Rights, in: www.africa-union.org/root/AU/Documents/Decisions/com/AU6th_ord_Council_Decisions_Jan2006_Khartoum.pdf, 02.12.2007.

Statutes of the Commission of the African, in: www.au2002.gov.za/docs/summit_council/statutes.pdf, 02.12.2007.

Statutes of the Economic, Social and Cultural Council of the African Union, in: www.ecosocc.org/reports/24spt/ECOSOCC_STATUTES-English.pdf, 02.12.2007.

Protocol relating to the establishment of the Peace and Security Council of the African Union, in: www.africa-union.org/root/au/organs/psc/Protocol_peace%20and%20security.pdf, 02.12.2007.

ECOSOCC, in: www.ecosocc.org/index.php, 02.12.2007.

Conclusions and Decisions of the Interim Standing Committee, in: www.ecosocc.org/reports/Conclusions_and_Decisions_of-the-Interim-Standing%20Committee-meeting-Yaounde-English.pdf, 02.12.2007.

Humanitarian Ceasefire Agreement on the conflict in Darfur, in: www.darfurinformation.com/cf_ceasefire_agreement.asp, 02.12.2007.

Reports of the CFC, in: www.africa-union.org/DARFUR/CFC.htm, 02.12.2007.

Report of the Chairperson of the Commission on the situation in the Sudan (Crisis in Darfur), in: www.africa-union.org/DARFUR/homedar.htm#, 02.12.2007.

Agreement with the Sudanese Parties on the Modalities for the Establishment of the Ceasefire Commission and the Deployment of Observers in the Darfur, in: www.africa-union.org/DARFUR/homedar.htm#, 02.12.2007.

Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in Darfur, Oktober 2004, in: www.africa-union.org/News_Events/Communiqués/Report%20-%20Darfur%2020%20oct%202004.pdf, 11.12.2006.

Kommuniqué des PSC, Oktober 2004, in: www.africa-union.org/DARFUR/homedar.htm, 02.12.2007.

Commission: The African Union and the Conflict in the Darfur Region of the Sudan Meeting the Challenges of Peace, Security and Stability, Januar 2005, in: www.iss.co.za/AF/profiles/sudan/darfur/aupledgerpt.pdf, 02.12.2007.

Report of the Commission on the Situation in Darfur, April 2005, in: www.africa-union.org/News_Events/Communiqués/CEM%20Conclusions%20%203e%20reunion%20eng%2025avr05.doc.

Press Release Nr. 027/2005. The African Union raises 291,585,000.00 USD from the pledging conference for the African Union Mission in Sudan (AMIS), in: www.africa-union.org/News_Events/Press_Releases/27%202005%20Final%20pledging%20Conference%2030-05-2005.pdf, 02.12.2007.

Weitere Quellen:

Institute for Security Studies, in: www.iss.co.za/, 02.12.2007.

National Accountability Group, in: www.accountability-sl.org/, 06.11.2006.

Foundation Help, in: www.foundationhelp.org, 02.12.2007.

IRIN-News: Sudan – on patrol with AU-troops in Darfur, 8. Juni 2005, in: www.irinnews.org/report.asp?ReportID=55504&SelectRegion=East_Africa, 09.11.2006.

UN-News Centre: Sudan faces worst humanitarian crisis in 15 years according to UN, 7. November 2004, in: www.un.org/apps/news/storyAr.asp?NewsID=8821&Cr=sudan&Cr1=&Kw1=darfur&Kw2=worst+humanitarian&Kw3, 02.12.2007.

United Nations: Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes, in: www.grand-trial.org/German/pdf/Voelkermordkonvention, 02.12.2007.

Tagesschau: Mehr Soldaten für Darfur, 20.10.2004, in: www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,OID3720736_REF1,00.html, 02.12.2007.

BBC News: AU attack blamed on Darfur rebels, 1.10.2007, in: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7022586.stm>, 02.12.2007.

Arabicnews.com: Sudan rejects UN forces deployment in Darfur, 4.03. 2006, in: www.arabicnews.com/ansub/Daily/Day/060304/2006030404.html, 02.12.2007.

SudanJEM.com: Sudans Präsident droht UN-Truppen in Darfur mit Gewalt, 17.08.2006, in: www.sudanjem.com/de/index.php?page=archiv&id=245

BBC News: Darfur Peace Talks open in Abuja, 25.10.2004, in: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/3950073.stm>, 02.12.2007.

Der Tagesspiegel: Sudan: Darfur-Abkommen unterzeichnet, 05.05.2006, in: www.tagesspiegel.de/politik/nachrichten/sudan/64850.asp, 02.12.2007.

BBC News: Fresh Darfur Peace Talks agreed, 06.09.2007, in: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/6981929.stm>, 02.12.2007.

The East African: Sudan: Anxiety at Darfur Talks as Key Rebel Groups stay away, 06.11.2007, in: <http://allafrica.com/stories/200711060794.html>, 02.12.2007.

Abkürzungsverzeichnis

ACCORD	African Centre for Conflict Resolution of Disputes
ACHPR	African Court for Human and Peoples' Rights
ACJ	African Court of Justice
ACJHR	African Court for Justice and Human Rights
AMIS	African Union Mission in Sudan
AMIS II-E	African Union Mission in Sudan – Enhanced
AU	African Union
CA	Constitutive Act of the African Union
CEWS	Continental Early Warning System
CFC	Ceasefire Commission
CSO	Civil Society Organization
EC	Executive Council
ECOSOCC	Economic Social and Cultural Council
ECOWAS	Economic Community of West African States
EU	Europäische Union
FAS	Femmes Africa Solidarité
HCFA	Humanitarian Ceasefire Agreement
IOs	Internationale Organisationen
ISS	Institute for Security Studies
JEM	Justice and Equality Movement
NGO	Non Governmental Organisation
OAU	Organization of African Unity
PAP	Pan-African Parliament
PRC	Permanent Representatives Committee
PSC	Peace and Security Council
SADR	Sahrawi Arab Democratic Republic
SLA/M	Sudan Liberation Army/Movement
STCs	Specialized Technical Committees
UNAMID	United Nations African Union Mission in Darfur
UNMIS	United Nations Mission in Sudan
UNO	United Nations Organization